

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA

**CONDIÇÕES DE TRABALHO E REMUNERAÇÃO DOCENTE: O CASO DO
PROFESSOR TEMPORÁRIO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO
PARANÁ**

CURITIBA

2011

MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA

**CONDIÇÕES DE TRABALHO E REMUNERAÇÃO DOCENTE: O CASO DO
PROFESSOR TEMPORÁRIO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO
PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre em Educação,
na área de Educação, Cultura e Tecnologia,
Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão da
Educação do Curso de Pós-Graduação em
Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientação: Profª Drª Andréa Barbosa Gouveia

CURITIBA

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS
COORDENAÇÃO DE PROCESSOS TÉCNICOS

Souza, Marcelo Nogueira de

Condições de trabalho e remuneração docente : o caso do professor temporário na rede estadual de ensino do Paraná / Marcelo Nogueira de Souza. – Curitiba, 2011.

200f. : il., grafs., tabs.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Curso de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profª Drª Andréa Barbosa Gouveia

Inclui referências e anexos

1. Professores – Paraná. 2. Professores – Salários. 3. Educação – Financiamento. 4. Educação e estado. I. Gouveia, Andréa Barbosa. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 371.1

Andrea Carolina Grohs CRB 9/1.384



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



PARECER

Defesa de Dissertação de **MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA** para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO. Os abaixo-assinados, DRª ANDREA BARBOSA GOUVEIA (Presidente) DR RUBENS BARBOSA DE CAMARGO e DR MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ arguíram, nesta data, o candidato acima citado, o qual apresentou a seguinte Dissertação: **"CONDIÇÕES DE TRABALHO E REMUNERAÇÃO DOCENTE: O CASO DO PROFESSOR TEMPORÁRIO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARANÁ"**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que o candidato está apto ao Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DRª ANDREA BARBOSA GOUVEIA		Aprovado
DR RUBENS BARBOSA DE CAMARGO		Aprovado
DR MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ		Aprovado

Curitiba, 24 de março de 2011.

Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação
Matr.: 136429

À pessoa que, mesmo sem o título institucionalmente reconhecido, sempre foi a grande Mestre nos quesitos amor, atenção, carinho e apoio; sem a qual essa conquista não teria se realizado: minha mãe Neide!

Agradecimentos:

Quando “terminamos” um trabalho que exigiu um alto grau de dedicação e comprometimento, prazeroso, porém, por horas exaustivo, como foi a construção dessa dissertação é impossível não lembrar daqueles(as) que tornaram essa “caminhada” um pouco mais fácil. Não fosse por eles, o adjetivo anteriormente mencionado (exaustivo) certamente teria um peso ainda maior.

À Deus, em primeiro lugar.

À todos os professores que tive durante a “jornada”, seja no Ensino Fundamental, no Ensino Médio ou na Graduação. Aos professores do Mestrado, da linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação, pelos valiosos ensinamentos e debates acalorados que possibilitaram a reflexão necessária para dar prosseguimento à pesquisa, em especial aos professores Rose Trojan, Regina Michelotto, Ângelo e Tais. Aos colegas do mestrado da turma de 2009. À CAPES pelo apoio financeiro. Ao Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE), da USP e todos os demais colegas pesquisadores do projeto nacional “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”.

E, em especial:

À Andréa, minha orientadora que, desde o início, sempre foi rigorosa mas, ao mesmo tempo, presente e dedicada; sempre disponível para enriquecer a elaboração desse trabalho com suas valiosas contribuições.

Aos professores da banca de qualificação, Rubéns Camargo Barbosa, Ângelo Ricardo de Souza e Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (Minero) por terem compartilhado comigo um pouco da sua vasta experiência, cujas contribuições foram fundamentais para dar prosseguimento ao trabalho.

Ao professor Gracialino Dias – meu orientador de estágio durante os anos finais da graduação, cujas valiosas dicas e ensinamentos me ajudaram a ser aprovado no mestrado em educação – e que reforçou ainda mais a minha

crença de que somente através de uma educação com qualidade teremos uma sociedade mais justa.

A todos os professores e professoras que têm um papel fundamental na melhoria da qualidade da educação brasileira. Espero que esse trabalho possa contribuir de alguma forma para a realização desse sonho compartilhado por todos nós.

À Diana e Juliana, companheiras da pesquisa sobre a remuneração, aqui no Estado.

Aos colegas que conheci nesses anos do mestrado, em especial: Gabi e Gisele.

Aos meus amigos: Ney, Cacs, Fraiz, Zé, Haiduke, (e aos demais também, que só não tiveram seus nomes citados por desatenção do autor), pelos alegres e divertidos momentos de “fuga” que propiciaram um alento em meio a essa “prazerosa correria”. Patrick e Bia (que, mesmo distantes geograficamente, sempre estiveram presentes). Tenham a certeza que todos vocês tiveram um destacado papel nessa conquista.

Sejamos cétricos no diagnóstico, mas
otimistas na ação.
(Antonio Gramsci)

Resumo

Esta dissertação analisa as condições de trabalho e de remuneração do professor temporário no Paraná, buscando compreender se as mesmas podem ser consideradas como indicativas de um quadro de precarização do trabalho docente no Estado. Os dados analisados indicam a existência de um “movimento pendular” que sempre caracterizou a organização político-social brasileira, ou, nos termos de Oliveira (2003), uma “evolução truncada”. Para se realizar este estudo optou-se pela análise documental das legislações que regem a categoria dos professores contratados temporariamente no Paraná visando compreender como vem sendo feita a admissão desses profissionais e assim conhecer as origens e os aspectos que caracterizam esse tipo de trabalho no Estado. Assim, buscou-se, inicialmente, analisar as “transformações” do Estado e suas interferências no serviço público e no trabalho docente e, ainda, os reflexos sobre o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil e sua, conseqüente, interferência na regulamentação do trabalho docente. Analisa-se ainda, os impactos das políticas educacionais adotadas a partir dos anos 90, em especial as políticas de fundos – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) – e o Piso Salarial Profissional nas condições de trabalho e de remuneração dos professores temporários. A parte empírica do trabalho analisa o trabalho precário/temporário no Estado desde algumas legislações anteriores à aprovação da Lei Complementar n.º 007/1976 (Estatuto do Magistério Público do Paraná) à Lei Complementar 108/2005 e seus impactos sobre as condições de trabalho e de remuneração do professor temporário no Paraná.

Palavras chaves: Trabalho Docente. Remuneração Docente. Financiamento da Educação. Políticas Educacionais.

Abstract

This dissertation examines the working conditions and remuneration of the temporary teacher in Parana, trying to understand if they can be considered as indicative of a framework for teaching work in precarious state. The data reviewed indicate the existence of a "pendulum" that has characterized the Brazilian social-political organization or, according to Oliveira (2003), a "truncated evolution ". To perform this study we chose to document analysis of the laws governing the category of temporary teachers employed in Parana seeking to understand how it has been made for admission of such professionals and so know the origins and aspects that characterize this type of work in the state. Thus, we sought to initially consider the "transformations" of the state and its interference in public service and in teaching and also the reflections on the legal framework of public employees in Brazil and how, consequently, interference with employment regulations teacher. It also examines the impacts of educational policies adopted from the 90s, especially the policies of funds, Fund for Maintenance and Development of Fundamental Education and Valorization of Teachers (FUNDEF) and Fund for Basic Education Development and Improvement of Teaching (FUNDEB) and the minimum salary for working conditions and pay of temporary teachers. The empirical part of the paper examines the precarious / temporary state since some laws prior to the approval of the Complementary Law n.º 007/1976 (Statute of the Teaching Public Paraná) to the Complementary Law 108/2005 and its impact on working conditions and remuneration of the temporary teacher in Parana.

Key words: Teaching Work. Teacher Remuneration. Financing of Education. Educational Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES:

FIGURA 1: Composição dos recursos do Fundeb.....	102
GRÁFICO 1: Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal (1995-2009).....	63
GRÁFICO 2: Ranking dos salários (em R\$) em todo o país no ano de 2008.....	117
GRÁFICO 3: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – QPM – Outubro de 2008.....	165
GRÁFICO 4: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – PSS – Outubro de 2008.....	166
GRÁFICO 5: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – QPM – Outubro de 2010.....	168
GRÁFICO 6: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – PSS – Outubro de 2010.....	168

LISTA DE QUADROS:

QUADRO 1: Propostas de flexibilização das relações de trabalho pautadas durante o governo F.H.C.....59

QUADRO 2: Direitos previstos aos professores Efetivos (QPM) e aos professores temporários (PSS) conforme a legislação em vigor.....145

LISTA DE TABELAS:

TABELA 1: Ingressos no Serviço Público por meio de concurso público 1995-2002...	63
TABELA 2: Número de servidores temporários (CRE) lotados em suas respectivas secretarias durante os anos de 2008 a 2010.....	68
TABELA 3: Comparação do número de servidores públicos efetivos e temporários (CRE) do Paraná durante os anos de 2008 a 2010.....	69
TABELA 4: Docentes da Educação Básica – Salário e Regime de Contratação, Brasil, 2007.....	83
TABELA 5: Investimento Público Direto em educação por Estudante/Ano e Nível de Ensino na Educação Básica – 2000 a 2008.....	89
TABELA 6: Valor mínimo nacional por aluno/ano 1997 a 2006.....	94
TABELA 7: Média de Salário dos Docentes (em R\$) – REDES ESTADUAIS – por Dependência Administrativa – 1997 A 2006.....	98
TABELA 8: Recursos do Fundef do Estado do Paraná 2005 a 2006.....	104
TABELA 9: Recursos do Fundeb do Estado do Paraná 2009 a 2010.....	104
TABELA 10: FUNDEB: Despesas Com Pessoal Contratado Por Tempo Determinado (PSS) no Paraná – 2008 a 2010.....	107
TABELA 11: Remunerações mensais de professores no início e no topo da carreira do magistério no Ensino Médio (US\$) – 2007.....	109
TABELA 12: Salário Médio* (em R\$) das demais ocupações (exceto professores)....	114
TABELA 13: Salário Médio*(em R\$) - Professores da Educação Básica - rede pública não-federal.....	115
TABELA 14: Taxa de Inflação e Crescimento dos Salários Médios entre 2003 e 2008.....	117
TABELA 15: Salários mensais para algumas profissões, segundo a PNAD de 2006 (valores nominais).....	118
TABELA 16: Estatísticas do rendimento mensal de professores, segundo o nível de ensino no qual o professor exerce a atividade, a região e a escolaridade (em reais).....	119
TABELA 17: Salário Médio* (em R\$) - Professores da Educação Básica - rede estadual.....	120

TABELA 18: Salário Mensal do Pessoal Suplementar conforme a categoria em 1974.....	130
TABELA 19: Valor hora-aula PROFESSORES PSS – 2005 a 2010.....	160
TABELA 20: Remuneração dos professores temporários (PSS) do Estado do Paraná – 2005 a 2010 (valores nominais).....	161
TABELA 21: Número total de professores/cargos (QPM e PSS): 2005 a 2009.....	163
TABELA 22: Pagamentos (QPM e PSS): 2005 a 2009.....	163
TABELA 23: Salários Médios (QPM e PSS): 2005 a 2009.....	163
TABELA 24: Cargos X Custos da Remuneração Docente (Efetivos e Temporários) – Outubro de 2008.....	164
TABELA 25: Cargos X Custos da Remuneração Docente (Efetivos e Temporários) – Outubro de 2010.....	166
TABELA 26: Evolução das Matrículas na Rede Estadual Pública de Educação do Paraná – 2005 a 2010.....	169

LISTA DAS PRINCIPAIS ABREVIATURAS E SIGLAS:

AC – Acre
 ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
 AL – Alagoas
 AEN – Agência Estadual de Notícias
 AM – Amazonas
 AP – Amapá
 APP – Associação dos Professores do Paraná (Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná)
 BA – Bahia
 BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
 CAQi – Custo-Aluno Qualidade Inicial
 CE – Ceará
 CEB – Conselho das Entidades de Base
 CEPPPE – Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação
 CGU – Controladoria Peral da União
 CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
 CNC – Confederação Nacional do Comércio
 CNE – Conselho Nacional de Educação
 CNI – Confederação Nacional da Indústria
 CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
 CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
 CGU – Controladoria Geral da União
 CIP – Coordenação de Informações para o Planejamento
 CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária
 CONSED – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação
 COSB – Comissão de Simplificação Burocrática
 CPS – Coordenação Geral de Planejamento Setorial
 CRES – Contratação de pessoal sob regime especial
 CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
 DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
 DER – Departamento de Estradas e Rodagens
 DF – Distrito Federal
 DISOC – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
 EJA – Educação de Jovens e Adultos
 ES – Espírito Santo
 FAPI – Fundo de Aposentadoria Programada Individual
 F.G.T.S – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
 FIA – Fundo da Infância e Adolescência
 FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino
 FPE – Fundo de Participação dos Estados
 FPM – Fundo de Participação dos Municípios
 FUNDAJ – Fundação Joaquim Nabuco
 FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
 FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magisterio

FUNSAUDE – Fundo Estadual de Saúde
GRH – Gestão de recursos humanos
IAPAR – Instituto Agrônômico do Paraná
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFES – Institutos Federais de Educação Superior
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPIexp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITRm – Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios)
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MA – Maranhão
MEC – Ministério da Educação
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MES – Ministério da Educação e Saúde
MG – Minas Gerais
MS – Mato Grosso do Sul
MT – Mato Grosso
MTIC – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
MP – Ministério Público
NINSOC – Núcleo de Gestão de Informações Sociais
NuPE – Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
O.I.T – Organização Internacional do Trabalho
PA – Pará
PB – Paraíba
PE – Pernambuco
PI – Piauí
Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNATE – Programa Nacional ao Transporte do Escolar
PR – Paraná
PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional
PSS – Processo Seletivo Simplificado
QPPE – Quadro Próprio do Poder Executivo
REPR – Regime Especial-Professor
RJ - Rio de Janeiro
RMC – Região Metropolitana de Curitiba
RN - Rio Grande do Norte
RO - Rondônia
RR - Roraima
RS - Rio Grande do Sul
SAG – Secretaria de Administração Geral
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SC - Santa Catarina
SE - Sergipe

SEEC – Secretaria Estadual de Educação e Cultura
SEED – Secretária de Estado da Educação do Paraná
SEJU – Secretária de Estado da Justiça e Cidadania
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC – Serviço Social do Comércio
SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública
SESI – Serviço Social da Indústria
SEST – Serviço Social dos Transportes
SP - São Paulo
SRH/MP*- Secretaria de Recursos Humanos/ Ministério Público
SUDHERSA – Superintendência De Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental
STF – Supremo Tribunal Federal
QPM-P – Quadro Próprio do Magistério do estado do Paraná
TO - Tocantins
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UNDIME – União dos dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
UNESP – Universidade Estadual Paulista
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO 1. O SERVIÇO PÚBLICO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO BRASIL: ENTRE RUPTURAS E CONTINUIDADES.....	32
1.1. O Estado De Bem-Estar Social e a Escola Francesa de Serviço Público.....	32
1.2. O Serviço Público no Brasil: da Origem às Reformas impostas pelo Estado Regulador.....	41
1.2.1. A Constituição Federal de 1988 e o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil.....	52
1.2.2. O Servidor Temporário.....	57
1.2.3. O Servidor Temporário no Paraná.....	64
1.3. Profissionalização do Magistério no Brasil: Conquistas e Percalços na Luta pela Regulamentação.....	69
1.3.1. Ditadura Militar, Crescimento Quantitativo e Precarização do Trabalho Docente.....	74
1.3.2. A Redemocratização e o Contexto dos anos 90: Entre a Regulamentação e a Flexibilização.....	80
CAPÍTULO 2. POLÍTICA EDUCACIONAL, FINANCIAMENTO E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO BRASIL.....	84
2.1. O Financiamento da Educação diante da Redefinição do papel do Estado	87
2.1.1. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).....	87
2.1.2. O Fundef	91
2.1.2.1. O Fundef e a Valorização Docente	95
2.1.3. O Fundeb.....	101
2.1.4. O Piso Salarial Profissional	108
2.1.4.1. Um Panorama da Remuneração Docente na Última década.....	113
CAPÍTULO 3. REMUNERAÇÃO E (DES)VALORIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NO PARANÁ: O CASO DO PROFESSOR TEMPORÁRIO DA REDE ESTADUAL PÚBLICA.....	124
3.1. Do Estatuto do Magistério Público Paranaense ao Plano de Cargos, Carreiras e Salários.....	127

3.1.1. O Estatuto do Magistério Público Paranaense e os Professores Temporários/Suplementaristas.....	128
3.1.2. PARANAEDUCAÇÃO: O Professor Temporário e a Terceirização do Trabalho Docente no Paraná.....	136
3.1.3. A proposta dos professores (PCCS) X A proposta do governo (PLADEPE).....	140
3.1.4. O Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná (Lei Complementar 103/2004).....	142
3.2. Lei Complementar 108/2005: Uma conquista em meio à precarização do Trabalho Docente no Estado?.....	144
3.2.1. Dos requisitos legais ao Processo Seletivo Simplificado (PSS).....	152
3.2.1.1. O Professores temporários e o Processo Seletivo Simplificado da Secretaria Estadual de Educação do Paraná.....	154
3.3. Os professores temporários do Paraná e os componentes da remuneração docente.....	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	171
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	180
ANEXOS.....	189

INTRODUÇÃO

A questão da melhoria da qualidade da educação básica no Brasil se constitui cada vez mais num desafio e, ao mesmo tempo, um compromisso assumido entre União, estados e municípios – cabendo à União regulamentar e assegurar o padrão mínimo de qualidade, de caráter nacional. Nossa Constituição Federal de 1988 representou um avanço importante ao assegurar a exigibilidade do direito à educação obrigatória (ensino fundamental) junto aos poderes públicos, elevando-o à condição de direito público subjetivo¹.

Ao longo da história, a escola teve um destacado papel, considerada como a responsável pela transmissão de conhecimentos através de um corpo docente que, no entanto, nem sempre recebeu a devida atenção, principalmente, no sentido de garantir melhores condições para o exercício da sua profissão. Essa constatação ganha respaldo quando analisamos as últimas pesquisas sobre o professor da educação básica brasileira, a exemplo do Censo do Professor, que têm revelado um quadro de profundas desigualdades regionais, que se expressam tanto em relação à formação quanto a remuneração dos professores, o que confirma a necessidade de políticas que promovam uma melhor equalização na distribuição dos recursos e garantam a oferta de um ensino público com qualidade.

As condições apontadas para uma concreta e efetiva valorização dos professores – sejam elas, formação inicial e continuada, condições físicas do local de trabalho, autonomia profissional, organização da carreira ou condições de trabalho, como estabilidade, carga horária ou, ainda, a remuneração – configuram o maior peso no cálculo do custo-aluno e têm, ao longo dos anos, sido alvo de controvérsias, resistências e até mesmo de conflitos, por parte das diferentes esferas governamentais. Importante salientar que nossa Carta Magna, conhecida como a Constituição Cidadã, reconheceu a maioria dessas condições, associadas à questão da valorização docente; o que, no entanto, não alterou efetivamente a realidade desses profissionais – principalmente, quando analisamos as condições de trabalho e de remuneração em nível nacional.

¹ De acordo com Reale (1988), o direito subjetivo representa a possibilidade de exigir-se, como próprios, uma prestação, ou um ato de maneira garantida, nos limites atributivos das regras de direito. Nesse sentido, entender a educação enquanto direito público subjetivo implica afirmar que o indivíduo possui uma esfera de ação inviolável, na qual o Poder Público não pode penetrar.

Segundo estimativas do Inep (2007), no Brasil lecionavam na educação básica pública 1.882.961 professores e professoras, sendo que, 20% destes (segundo o parecer nº 09/2009 da CEB/CNE) contratados através de vínculo precário e/ou temporário pela rede pública de educação básica no Brasil.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004, o mercado de trabalho no campo do ensino talvez seja o mais formalizado; uma vez que, em 2004, 83,8% dos professores tinham no Brasil, um contrato de trabalho formal (CLT ou estatutário). No entanto, como analisa Souza:

Ainda que se possa observar o elevado grau de formalização do emprego na área do ensino (tanto no setor público como privado). O emprego público está se transformando na direção de favorecer a flexibilização nas formas de contratação, ainda que permaneça, de forma majoritária, como formalizado (SOUZA, 2006, p.7).

Em relação ao Paraná, segundo dados disponibilizados pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED), lecionavam ao final de 2009, nas escolas públicas estaduais paranaenses, 64.278 professores, sendo 16.985 (26%) contratados em regime especial, através de Processo Seletivo Simplificado (PSS), número que se revela preocupante; uma vez que contraria a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que prevê a admissão de professores temporários apenas para o atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Assim, em face do grande número desses profissionais presentes na educação pública brasileira, o que se nota é que a contratação temporária tornou-se uma constante no quadro do magistério público oficial.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego [...]”. O concurso público, no entanto, como prevê o mesmo artigo, pode ser dispensado em caso de necessidade temporária para a realização do serviço e que o mesmo seja de excepcional interesse público.

Os professores com contrato de trabalho temporário são aqueles contratados pela Administração Pública, por tempo determinado, para o atendimento das necessidades de excepcional interesse público, possuindo as mesmas obrigações que os professores efetivos mas, no entanto, não os mesmos direitos historicamente associados. A enorme quantidade de professores temporários – sem direito a carreira, muitos sem férias remuneradas, 13º salário e despedidos no final do ano letivo para não onerar os cofres

públicos – é incompatível com a profissionalização da carreira docente, além de descaracterizar a referida necessidade transitória de excepcional interesse público.

Assim como as alterações na legislação, as recentes reformas educacionais têm trazido significativas mudanças para o trabalhador docente. Como analisa Oliveira:

A literatura sobre o tema não tem oferecido aportes seguros para a análise dos processos mais recentes de mudança, o que justifica a necessidade imperiosa de investigações que procurem contemplar a difícil equação entre a macrorrealidade dos sistemas educacionais e o cotidiano escolar. São necessários esforços que vão além da interpretação do texto das reformas, abarcando o contexto em que se desenvolvem (Oliveira, 2004, p. 1128).

Importante ressaltar, ainda, que apesar de toda a onda de desregulamentação e flexibilização das condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho que vem assolando os trabalhadores nas últimas décadas, a categoria docente tem conseguido importantes avanços. Avanços estes que – como tentaremos demonstrar ao longo do trabalho – em relação ao Paraná, em certa medida, também se estenderam aos professores temporários.

O tema “valorização dos profissionais do magistério” foi amplamente debatido na Constituição Federal de 1988, sempre associado à qualidade do ensino público; sendo explicitado, no inciso V do Artigo 206, que essa valorização seria garantida na forma da lei e implementada através de planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União.

Dez anos mais tarde, em relação ao disciplinamento da relação Estado-servidor, com a promulgação, em 04 de junho de 1998, da Emenda Constitucional nº 19, ficou extinta a unificação de regime, o que, em tese, permitiria o retorno à indesejada sistemática anteriormente adotada, de regimes variados, tornando-se possível, além do regime institucional, também a utilização pelos entes de Direito Público do regime de natureza contratual regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

E ainda, de acordo com Souza:

A emenda à Constituição Federal 19/1998 permitiu a flexibilização na contratação de trabalhadores para o setor público, as novas formas de contrato não se limitam ao “Regime Estatutário Único”, no qual os trabalhadores assumiam o vínculo de estatutário. Compõe o quadro de funcionários público tanto trabalhadores celetistas (contratados com base na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), estatutários, como também aqueles sem o estabelecimento de vínculos formais de contrato (os sem carteira) (SOUZA, 2006, p.7).

Porém, é importante ressaltar que – como a presente pesquisa procurou demonstrar – em relação ao trabalho docente no Paraná, sempre houve a contratação de professores sob regimes diferenciados, em maior ou menor grau e, apesar de a década de noventa ter sido marcada por uma série de alterações importantes nos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), é importante destacar também que, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), ficaram assegurados os direitos da valorização dentro de planos de carreira, assim como, também, se propôs um mecanismo de financiamento – que posteriormente, em 2006, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – possibilitou a viabilização de um piso salarial nacional para os professores efetivos; o que vai ao encontro a uma das mais antigas reivindicações da categoria, uma vez que a lei do piso determina que todos os professores que ministram aulas em redes públicas (temporários ou efetivos) devem receber o piso como “remuneração” mínima.

Importante ressaltar ainda que a legislação trabalhista no Brasil determina que, tanto para trabalhadores efetivos como temporários, são conferidas formas de vencimento, de remuneração e de subsídio. Em relação aos trabalhadores temporários, (de acordo com o Parecer CNE/CEB nº 9/2009), a remuneração denomina-se salário ou subsídio; enquanto que para os efetivos, comumente se usa o termo “vencimentos” (no plural), por referir-se ao valor básico (salário-base) pago à contraprestação do trabalho do profissional ao longo de um período definido (mensal), podendo ser acrescido de gratificações e/ou abonos, passando, assim, a configurar a remuneração propriamente dita. Já o subsídio é uma espécie de vencimento que, em geral, não admite a incorporação de gratificações.

A realidade educacional brasileira tem demonstrado que os professores temporários há tempos fazem parte da rotina do magistério público, em especial na educação básica; e até mesmo o movimento sindical tem reconhecido e incorporado as reivindicações da categoria dos professores temporários às suas pautas, a exemplo da conquista de reposição salarial de 17,04% retroativa a 1º de maio de 2007, aos professores temporários, contratados através de processo seletivo simplificado (PSS), após intervenção da Associação dos Professores do Paraná (APP- sindicato), além de outras conquistas como o direito a 13º salário, férias e outros direitos que não contemplavam a categoria. Conquistas como essas são uma forma de compensar o

período de trabalho prestado por esses profissionais às redes públicas de ensino, o que não tem ocorrido no momento de suas dispensas.

A pesquisa buscou realizar uma análise das condições de remuneração dos professores temporários da rede estadual pública do Paraná, principalmente por considerar que a categoria é ilustrativa das consequências do “movimento pendular” que sempre caracterizou a organização político-social brasileira (marcada por rupturas e continuidades que entram e saem de cena nos diferentes contextos analisados). Ou, como analisa Oliveira (2003), uma “evolução truncada”. Para o sociólogo, esta situação de dualidade configuraria o que se chamou de “o modo de produção subdesenvolvido”. Não haveria uma oposição, mas sim, uma complementariedade entre o Brasil “antigo” e o “moderno”, com o último servindo-se do primeiro (uma unidade contraditória mas funcionalmente operante). Essa mesma estrutura social se aplicaria em relação ao trabalho; com a parcela assalariada da força de trabalho “servindo-se” do que o autor chamou de setor “informal”. Assim, os serviços realizados à base da força de trabalho “informal”, que seria remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor; ou, nas palavras do autor, a “mais-valia” em síntese. E, ainda:

A expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução nas relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo (OLIVEIRA, 2003, p. 60).

Assim, é importante ressaltar que o magistério público brasileiro e, mais especificamente, o magistério público paranaense sempre foi caracterizado por essa dualidade. Se a Constituição Federal de 1988 representava o “novo”, ou seja, um momento marcado por grandes esperanças em relação à democratização social e à ampliação da cidadania; assim como reascendia a possibilidade de redefinição das relações Estado e sociedade por meio da criação de nova ordem institucional e social capaz de solucionar os problemas enfrentados pelo país naquele momento – com inúmeras referências à questão da valorização do magistério em todos os níveis; incluída a exigência de concursos públicos de provas e títulos para a contratação de professores – o “antigo”, que poderia ser exemplificado, no caso do Paraná, pelo Estatuto do Magistério, também já estipulava essa exigência.

No entanto, tanto a “nova” Constituição quanto o “antigo” Estatuto do Magistério paranaense abrem exceção para a contratação de professores temporários.

O estudo teve como foco o professor contratado por prazo determinado, através da análise das legislações, portarias e decretos que regem a categoria, assim como as políticas educacionais elaboradas desde a primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB) de 1961, considerada um marco para a profissionalização da educação brasileira.

O trajeto percorrido tem o objetivo de responder a uma pergunta principal: As condições de trabalho e de remuneração do professor temporário no Paraná – principalmente a partir da Lei Complementar 108/2005 – podem ser consideradas como indicativas de um quadro de precarização do trabalho docente no Estado?

Este trabalho faz parte da pesquisa nacional denominada “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” – coordenada nacionalmente pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE), da Universidade de São Paulo, USP, e, aqui no Paraná, pelo Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE/UFPR), da Universidade Federal do Paraná, na qual o autor passou a integrar no ano de 2009 ao ingressar no mestrado do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. O objetivo maior da pesquisa nacional é analisar as configurações, os impactos, os impasses e as perspectivas decorrentes da implantação do Fundef, do Fundeb e do Piso Salarial Profissional Nacional na estrutura de remuneração dos professores da educação básica de 10 estados brasileiros no período de 1996 a 2012.

O presente trabalho, devido à indisponibilidade de dados referentes ao período completo da pesquisa nacional, buscou centralizar sua análise no período correspondente aos anos de 2005 – ano da aprovação da Lei Complementar 108/2005, referente aos trabalhadores temporários do Paraná – à 2010; buscando compreender, além das configurações, dos impactos, dos impasses e das perspectivas das políticas de fundos e do Piso Salarial Profissional Nacional na estrutura de remuneração dos professores da educação básica, de que forma as mudanças ocorridas nesse período interferem nas condições de trabalho e, principalmente, salariais dos professores temporários da rede estadual pública do Paraná.

Para tanto, inicialmente a pesquisa abordará o Estado de Vargas, considerado um marco histórico em relação aos códigos de Leis do Trabalho no Brasil, quando se deu

início a um longo processo de formalização das relações de trabalho, sedimentado, sobretudo por leis federais de maneira cada vez mais detalhada. Nesse contexto, surge o termo designado por Santos (1979) como “cidadania regulada”, ou seja, uma associação entre cidadania e ocupação que teria proporcionado o surgimento dos conceitos de mercado de trabalho informal e marginalidade, onde estavam inseridos aqueles trabalhadores que, mesmo estando em situação regular e estável, não tinham suas ocupações regulamentadas pelo Estado estando, assim, à margem dos benefícios concedidos pelo sistema previdenciário da época. Também se estabeleceram quais seriam as regras mínimas de relações de trabalho justas (relativas a salário, jornada de trabalho, férias e muitos outros direitos). De acordo com Pereira (1996), é também desse período a introdução do modelo burocrático na administração pública brasileira para enfrentar a expansão patrimonialista vigente que, no entanto, já apresentava sinais do modelo de administração pública gerencial; onde, de acordo com o autor (Pereira, 1996), *“baseado na idéia de descentralização na prestação de serviços públicos para a administração indireta se estaria liberado de obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta”*; dentre os quais, a contratação sem concurso público através de nomeações, aproveitamento de funcionários em outros cargos etc.

Durante o Ciclo de Debates “A luta pelos Direitos Sociais: Conquistas e Desafios”, realizado em 2008 pela Universidade estadual de Campinas (UNICAMP), o professor Demerval Saviani lembrou que a década de oitenta foi um período de grandes conquistas e mobilizações no campo educacional; no entanto, já em 1989 começam momentos de dificuldades e perdas de direitos adquiridos na recém aprovada Constituição. E, ainda, de acordo com Araújo e Portela (2005):

houve um tensionamento no momento de promulgação da Constituição Brasileira, pois concomitantemente a divulgação dos direitos sociais como questão a ser garantida pelo Estado ocorreu também o redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e o ajuste fiscal. O sentido da qualidade passa a ser norteado pela lógica eficientista e produtiva (ARAÚJO; PORTELA, 2005, p. 6).

Compreendemos, portanto, que o período atual é apropriado para se proceder uma análise de como este contraditório processo de avanços e retrocessos em relação à regulamentação do trabalho docente se materializa nas condições de trabalho e de remuneração do professor temporário da rede estadual pública do Paraná.

A dissertação está organizada em três capítulos, estando a apresentação da pesquisa e os aspectos teórico-metodológicos que a orientaram, representados nessa introdução.

O primeiro capítulo, denominado “O Serviço Público e a profissionalização do Magistério no Brasil: entre rupturas e continuidades” procura fazer uma análise da origem e das “transformações” pelas quais passou o Estado contemporâneo e dos impactos que as mesmas tiveram no conceito de serviço público e no trabalho docente brasileiro. Analisa, ainda, a origem do serviço público no Brasil, a partir do governo Vargas. Na segunda parte do capítulo aprofundamos as análises dos reflexos que as reformas impostas pelo Estado – agora Regulador – tiveram no regime jurídico dos servidores públicos no Brasil e sua, conseqüente, interferência na regulamentação do trabalho docente que, como será analisado na terceira parte do capítulo, intitulado Profissionalização do Magistério no Brasil: Conquistas e Percalços na Luta pela Regulamentação, sempre apresentou elementos de ruptura e de continuidade, nos termos do sociólogo Francisco de Oliveira (1995).

O segundo capítulo, denominado “Política Educacional, Financiamento e Valorização do Magistério” está dividido em quatro partes e analisa os impactos das políticas educacionais dos anos 90, especialmente as políticas de fundos (Fundef, Fundeb e Piso Salarial Nacional) nas condições de trabalho e de remuneração dos professores em efetivo exercício – onde estão contemplados, também, os professores temporários, objeto maior de investigação do presente trabalho. A análise parte do pressuposto de que uma carreira que propicie condições adequadas de trabalho e de remuneração ultrapassa os interesses específicos da categoria docente; sendo condição primordial para a oferta de um ensino de qualidade nas escolas brasileiras.

No terceiro capítulo, denominado “Remuneração e Valorização do Trabalho Docente no Paraná: O caso do Professor Temporário da Rede Estadual Pública”, encontram-se as análises empíricas do trabalho. O capítulo, dividido em três partes, busca fazer uma análise do trabalho precário/temporário no Estado desde a aprovação da Lei Complementar n.º 007/1976 (Estatuto do Magistério Público do Paraná) e analisa, também, algumas legislações anteriores – que já davam respaldo à contratação temporária no Estado. Na seqüência, o trabalho analisa, ainda, o contexto de redefinição do papel do Estado nos anos 90 e de sua adequação às políticas determinadas por instituições financeiras, que, no Paraná, principalmente durante os dois mandatos do, então governador Jaime Lerner (1994-1998 e 1999-2002), não encontrou resistências e se materializou – no campo educacional – principalmente, pela criação do Serviço Social Autônomo ParanaEducação, fazendo com que os professores do Estado vivessem uma conjuntura de precarização e flexibilização do seu trabalho, uma vez que, a partir

de então, as contratações no Estado passaram a ser feitas por essa empresa. Em seguida, o trabalho analisa a implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Estado (PCCS), uma conquista dos professores da educação pública paranaense e que se efetivou, em 2004, após muita mobilização da categoria que conseguiu derrubar a proposta do governo – Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE). Um ano após a aprovação do PCCS, era aprovada a Lei Complementar 108/2005, referente aos trabalhadores temporários do Estado e que regulamentava uma série de direitos dos professores temporários, tal como ocorrera, também, após a aprovação do Estatuto do magistério, em 1976. O capítulo analisa, também, o que representou essa lei para os professores temporários em termos de direitos, condições de trabalho e, principalmente, de remuneração; fazendo uma comparação com o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Estado, referente aos professores do Quadro Próprio do Magistério paranaense (QPM).

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Numa pesquisa é fundamental que se explicita as técnicas adotadas e que as mesmas estejam associadas ao método para serem efetivamente entendidas. Essa associação permite uma abordagem do contexto, das condições objetivas, em que a pesquisa foi desenvolvida e, revela-se primordial, principalmente num momento permeado por conflitos antagônicos provenientes de diferentes esferas de valor e que acabam por tornar as idéias igualmente conflitantes, uma vez que, segundo Ferreira (2002) *“o pensamento humano reflete as mesmas diferenças que caracterizam o antagonismo entre os interesses”*.

Parte-se do pressuposto que a concordância teórica ao final de uma investigação não é vista como algo natural, e sim um esforço compreensivo grande, uma vez que agentes diferentes partem de pontos de vista diferentes. Ou seja, como analisa Max Weber (1999), o ponto de partida não deveria ser visto como o do agente cognitivo com esquemas capazes de se deparar com os “dados da realidade” de forma bruta, mas sim, ser entendido como o do agente cognitivo que coloca seus esquemas de apreensão sobre a realidade para, então, buscar construir os “dados” a partir de esquemas já alterados pela própria forma de interação com a realidade social.

Em relação ao surgimento do funcionalismo público, é importante destacar a contribuição de Weber a respeito do aparecimento, no Estado Moderno, de um processo chamado por ele de “decantação”, que seria a passagem da responsabilidade pela prestação de diversos serviços como comunicação, saúde, educação, policiamento, guerra, entre outros, anteriormente sob a responsabilidade de particulares, para o Estado. De acordo com Maurano (2004), muitos desses “institutos da decantação” são os chamados “serviços públicos”, que, por sua vez, propiciaram o aparecimento do Estado Moderno.

E, ainda, de acordo com Dreifuss (1993), dessa decantação derivam outros elementos, dentre os quais a organização de um funcionalismo orientado racionalmente, cujas funções administrativas e executivas dependem de uma autoridade central, despersonalizada e burocrática.

Igualmente importante é a teoria formulada por Max Weber a respeito da dominação e sua relação com a legitimidade do Estado Moderno, segundo a qual, em cada tipo de sociedade observa-se uma espécie de dominação diferente. A legitimidade é fundamental para a estruturação do Estado, é ela que mantém a paz social e a legitimidade dos governantes face à população. De acordo com Weber:

(...) O Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele, próprio, em seu lugar, representado por dirigentes supremos (WEBER, 1999, p. 526).

E, segundo definição de Maurano:

O conceito de interesse coletivo, subentendido pela atividade de serviço público, não é um conceito estático, uma vez que porta um conteúdo essencialmente político. É o Estado, por meio da lei, que, diante de uma necessidade coletiva existente em determinado momento, escolhe quais as atividades que serão consideradas serviços públicos (MAURANO, 2004, p. 2).

O estudo, inicialmente, procurou abordar a redefinição do papel do Estado, considerando que os serviços públicos são o reflexo de uma transformação estatal. Estudar os serviços públicos, portanto, é uma tentativa de compreender as mudanças que ocorreram durante essa transformação do Estado e verificar quais as necessidades surgidas no seio da sociedade para que ocorresse o surgimento dos referidos serviços e como os mesmos se transformaram no decorrer dos anos. Em seguida, se procedeu a análise do funcionalismo público em si e sua subordinação às diferentes reformas estruturais presentes no atual contexto da organização do Estado contemporâneo.

O presente estudo teve como foco os professores contratados temporariamente pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR), cuja contratação é atualmente regida pelo Decreto n.º 4512, de 1º de abril de 2009. A escolha dos professores temporários como objeto do presente estudo se justifica por considerá-los uma amostra representativa da categoria docente brasileira; uma vez que, apesar de a categoria docente ser, segundo Souza (2006), uma das mais formalizadas, nota-se que a mesma apresenta as *“fronteiras cambiantes deste mercado de trabalho, das relações de trabalho e suas diferentes modalidades de flexibilização, para além do trabalho estável e assalariado”* (SOUZA, 2006).

Para se realizar esse estudo optou-se pela análise documental, considerando-a como a mais adequada para se proceder uma análise contextualizada das informações presentes nas fontes documentais a serem analisadas, bem como as legislações nacionais pertinentes à contratação de professores temporários e ao funcionalismo público. Cabe aqui uma importante observação feita por May (2004):

afastando-se da idéia de que um documento independentemente relata a realidade social, ou que a sua produção é ainda outro método, pelo qual as pessoas constroem a ordem social, agora utilizamos os nossos próprios entendimentos culturais para “engajar-nos” com “significados” que estão embutidos no próprio documento. Então, os pesquisadores não se desculparam por serem parte do mundo social que estudam, mas pelo contrário, utilizam esse fato (MAY, 2004, p.113).

Importante ressaltar que, ao contrário do setor privado, o funcionalismo público é regido por leis que estabelecem princípios aos quais o servidor é obrigado a seguir, ou seja: é a administração pública que, através de lei, específica, cria o cargo e determina a sua remuneração. As transformações na estrutura do Estado têm, como uma de suas consequências direta, a mudança na legislação, na interpretação e na aplicação das regras. No caso do Paraná, os professores, segundo o vínculo com a Secretaria de Educação, são divididos entre professores efetivos – que são os que compõem o Quadro Próprio do Magistério (QPM-P) público estadual – e temporários (REPR Regime Especial-Professor de 5ª a 8ª séries e Ensino Médio). Os professores efetivos são regidos pela Lei Ordinária nº 6.174/70 (Estatuto do Funcionário Público); Lei Complementar nº. 007/77 (Estatuto do Magistério); Lei Complementar 103 (Plano de Carreira dos Professores); Lei Complementar nº. 106/04 (Alteração de Plano de Carreira

dos Professores). Já, os professores temporários são regidos atualmente pelo Decreto n.º 4512², de 1º de abril de 2009.

A análise das legislações que regem a categoria dos professores contratados temporariamente no Paraná visa compreender como vem sendo feita a admissão desses profissionais pela rede estadual pública de educação do estado para conhecer as origens e os aspectos que caracterizam esse tipo de trabalho no Paraná, através da análise do processo histórico; o que permitirá compreender como essas transformações na estrutura do Estado se refletem tanto na legislação como na interpretação e aplicação das regras, assim como os seus reflexos nas condições de trabalho e de remuneração dos professores temporários.

Inicialmente, o recorte de tempo do presente trabalho seria o mesmo da pesquisa nacional – que se propõe a analisar as configurações, os impactos, os impasses e as perspectivas decorrentes da implantação do Fundef, do Fundeb e do Piso Salarial Profissional Nacional na estrutura de remuneração dos professores da educação básica de 10 estados brasileiros no período de 1996 a 2012, no entanto, devido a indisponibilidade de dados coletados junto à Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR), que somente disponibiliza dados financeiros e referentes à remuneração docente após o ano de 2003, optou-se em delimitá-la para o período de 2005 a 2010. A escolha se justifica pelo fato de, no ano de 2005, ter sido aprovada a Lei Complementar 108 (que Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado) e que se constitui na principal lei referente aos professores temporários do Paraná (PSS), elencando uma série de direitos e benefícios compartilhados com os professores efetivos (QPM).

² Dispõe sobre a contratação de pessoal sob regime especial – CRES – e dá nova redação aos dispositivos que especifica a Lei Complementar n.º 108/2005 – que dispunha sobre a contratação de pessoal por tempo determinado.

1. O SERVIÇO PÚBLICO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO BRASIL: ENTRE RUPTURAS E CONTINUIDADES

1.1. O Estado de Bem-Estar Social e a Escola Francesa de Serviço Público

O tema dos Serviços Públicos será examinado, nesse capítulo, a partir da análise das transformações que ocorreram no âmbito do Estado, desde o surgimento do Estado de Bem-Estar Social ao atual contexto de redefinição do Estado, e dos seus reflexos na qualidade dos serviços públicos prestados.

Apesar de podermos associar o nascimento dos serviços públicos ao Estado Absolutista, comumente chamados nesse período de “serviços reais”, foi após o surgimento do Estado Social que o Estado passou a assumir a prestação de tarefas que até então eram exercidas pelo setor privado, mediante declaração de interesse público e conseqüente transferência de titularidade ao Estado (Grotti, 2002). Esse novo posicionamento do Estado está vinculado também à constitucionalização dos direitos sociais, fazendo com que o Estado passasse a ter responsabilidade sobre atividades assistencialistas e, também, algumas atividades econômicas associadas aos direitos fundamentais. O contexto do surgimento do Estado interventor, incumbido, portanto, de proporcionar variadas finalidades de bem estar coletivo está diretamente relacionado à noção de serviço público.

A definição de serviço público depende da legislação de cada país, que vai determinar a maior ou menor abrangência das atividades definidas como tal. Vários elementos ao longo dos séculos determinaram profundas transformações na estrutura do Estado, desencadeando, o que Norberto Bobbio chamou de transformação do Estado Moderno no Estado Contemporâneo, que ocorreu através da:

alteração na estrutura formal do Estado que, além do Estado de direito, passa a ter a conotação de Estado social, pela gradual interação do Estado político com a Sociedade Civil, modificando-se os processos de legitimação e a estrutura da administração (BOBBIO, 1992.p.401).

Assim, a legitimidade do poder passa a se basear na dominação legal, onde o Estado pauta-se na lei. A crença na validade de um estatuto legal garantiria essa legitimidade, que se baseia no caráter impessoal da autoridade hierárquica ligado a leis aceitas pela sociedade atuando, portanto, na forma de coação indireta.

Segundo Araújo:

Isso nada mais foi que um reflexo da transferência da política das mãos do monarca para a burguesia. Como esta não tinha o privilégio do nascimento, deveria encontrar outro meio para se legitimar no poder. Daí que a dominação legal, em vez da tradicional, veio atender perfeitamente aos anseios da burguesia, pois a legitimidade com base nas leis não dependia de qualquer forma de herança sanguínea (ARAÚJO, 2008, p.22).

Para Weber (1999), esse tipo de dominação (racional, impessoal, fundada no estatuto e na regulamentação, cujo exercício se dá pelas autoridades investidas pela lei) cria, por seu turno, a noção de competência, cujo tipo mais puro é a autoridade burocrática, que, contudo, vincula-se com o elemento político.

No entanto, se o Estado de direito se efetivou com o Estado Liberal, a administração burocrática – em substituição à administração gerencial – segundo Pereira (2001), permaneceu autoritária. Dessa forma, o capitalismo encontra as condições necessárias para se desenvolver no Estado Moderno. Segundo a sociologia weberiana, a burocracia – apesar do conceito do termo ter existido nas mais diversas formas de organização ao longo do desenvolvimento da humanidade como um meio de organização racional – propiciou as condições necessárias para o desenvolvimento do Estado Moderno, ao “frear” os excessos do modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre interesses privados e públicos.

Assim, com a ascensão do capitalismo e do estado liberal, os direitos civis passaram a ser protegidos, estabeleceu-se o estado-de-direito, mas estávamos distantes da justiça social. No entanto, apesar de contraditório, na medida em que o capitalismo se afirmava como o modo dominante de produção e o poder político deixava de pretender origens divinas, gradualmente surgia uma sociedade civil (Pereira, 2001).

Outro aspecto importante para o desenvolvimento dos processos burocráticos no Estado Moderno foi a democracia, que, além de legitimar o processo, também dá tanto o respaldo político quanto o consentimento dos governados, para a dominação ser legalizada e duradoura. E, ainda, segundo Speck:

Inicialmente importante em sua transição, a democracia age por dois lados; tanto nivela os poderes que ficam à frente da burocracia quanto nivela os governados, fazendo com que a dominação seja proeminente. Complementa garantindo o acesso universal aos cargos do funcionalismo público e diminuindo a área de atuação autoritária política (SPECK, 2002, p.17).

O princípio da igualdade – que durante o Estado Liberal se baseava numa igualdade meramente formal – no Estado de Bem-Estar Social passa a ser reconhecido como algo a ser implementado e adquire maior importância do que a liberdade individual e econômica.

No entanto, para alcançar essa igualdade – de acordo com uma parcela de teóricos do Welfare State, à exemplo de Santos e Gomes (2005) – entendia-se que o Estado deveria intervir na ordem econômica e atuar diretamente na área social. Diante desse contexto, o serviço público, dentre outros instrumentos, se inseriu na sociedade como uma forma de torná-la mais igualitária e, dessa forma, legitimar o Estado que, a partir de então, passa a ser o instrumento para a realização de uma justiça social através das políticas adotadas e os serviços públicos prestados à comunidade.

Segundo Santos:

Enquanto o Estado liberal se legitimou através da racionalidade jurídico-formal do seu funcionamento, o Estado-Providência procurou a sua legitimação no tipo de desenvolvimento econômico e na forma de sociabilidade que julgava fomentar (SANTOS, 2005, p. 152).

A teoria que concebe o Estado de Bem-Estar Social³ como uma forma de conferir legitimidade ao Estado através de uma justiça social encontra muitas divergências. Para os que discordam dessa perspectiva, a exemplo de Gray (1998), trata-se de um projeto “orquestrado” pela democracia liberal representando, em termos gerais, um esforço de reconstrução econômica, moral e política; através de um grande “acordo” entre classes e que propiciou uma fase de prosperidade, visando o fortalecimento do sistema capitalista e enfraquecendo a possibilidade de uma revolução proletária. Tais argumentos encontram respaldo se levarmos em conta que o Estado – sempre que as condições para a acumulação e a legitimação estiveram ausentes e a reprodução capitalista foi ameaçada – sempre forneceu as condições necessárias para a manutenção do capitalismo. Assim sendo, como analisa Przeworsky:

Acumulação continuada é assim a primeira condição necessária, o requerimento funcional central para a reprodução do capitalismo. Legitimidade é a segunda condição necessária, seja porque o apoio popular é exigido pelas regras da democracia ou pelo menos porque o consentimento é necessário para desarmar a onipresente ameaça revolucionária (PRZEWORSKY, 1995, p. 90).

³ Para GOMES (2005, p.203), a definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. A expressão Estado de bem-estar foi inicialmente difundida na Inglaterra pelos meios jornalísticos. No entanto, a expressão só tomaria importância no período pós-II Guerra Mundial. Estado de bem-estar significaria, então, uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade. O Estado de bem-estar, posterior à década de 1950, pode ser considerado uma concepção mais avançada dos chamados "serviços sociais" que foram promovidos, por exemplo, em países como a Alemanha de Bismarck no século XIX, durante período de intensa industrialização.

De qualquer maneira, houve uma ampliação da ação governamental, que buscava minimizar os efeitos da grande desigualdade social causada pelo liberalismo – seja pela necessidade de uma economia estável e produtiva que gerasse receitas para suprir os seus gastos ou como uma forma de conferir legitimidade ao Estado por meio de ações que visassem a promoção de justiça social – o que ocasionou um enorme crescimento dos serviços públicos, entre fins do século XIX e início do século XX. E assim, como analisa Maurano (2004), na medida em que o Estado de Bem-Estar Social se afasta dos princípios do liberalismo, se ampliam as atividades definidas como serviços públicos, que passam a englobar determinadas atividades comerciais e industriais que antes eram reservadas à iniciativa privada.

Essa ampliação das atividades definidas como serviços públicos – especialmente nos países de capitalismo avançado, como França e Alemanha – assegurava não somente os direitos civis, mas também garantia a implementação de direitos sociais universais como educação primária, assistência à saúde e, também, uma renda mínima universal, dentre outras. Desta forma, para o atendimento dessas atividades, amplia-se extraordinariamente o corpo de funcionários públicos que passa a contar com profissionais das mais diferentes áreas como professores da educação fundamental e superior, médicos e enfermeiros dos hospitais, engenheiros e gerentes do transporte público, assistentes sociais, funcionários de escritório além de gestores de todas essas organizações, entre tantos outros profissionais.

Se o Estado de Bem-Estar Social representou um grande avanço em relação ao Estado Liberal, é importante destacar que essas mudanças foram especialmente pronunciadas em países onde as instituições social-democráticas avançaram mais, a exemplo da França e Alemanha, onde se constatou uma transição mais efetiva do modelo de Estado liberal para o estado social-democrático.

Apesar da polêmica que cerca o Estado de Bem-Estar Social, para os objetivos do presente trabalho, é importante destacar que o período em questão é o mais adequado para se analisar a origem do Serviço Público, tal qual o conhecemos hoje. Assim sendo, a França pode ser considerada como a nação onde melhor se desenvolveu a noção que temos hoje de serviço público.

Foi nas primeiras décadas do século XX que a expressão serviço público foi trabalhada como teoria, como concepção, pela Escola de Serviço Público⁴, que exerce até hoje uma grande influência nas produções sobre o tema. Para Léon Duguit (2005, p.72) – que concebe o conceito de serviço público, de cunho antes sociológico que jurídico – “*serviço público é todo serviço que resulta da interdependência social, assumido, organizado e controlado pelos governantes*”.

Segundo os princípios da Escola de Serviço Público, o Direito Administrativo – que é o ordenamento jurídico da atividade da Administração Pública para a prestação de serviços públicos – se explica a partir do conceito de serviço público, estando todas as suas normas justificadas por esta idéia. Dessa forma, a noção de serviço público confunde-se com a do próprio Direito Administrativo, tendo os serviços públicos por fim o atendimento dos interesses gerais. Segundo a tese da Escola do Serviço Público, o governante é encarregado de organizar e fazer funcionar os serviços públicos, para a satisfação do bem-estar material, moral e intelectual dos administrados.

Para Duguit (2005), o serviço público seria o grande responsável pelo exercício de qualquer atribuição pública, distinguindo-se apenas pela natureza da função em legislativa, administrativa ou judicial, assim sendo, o Direito Administrativo tinha por objetivo o ordenamento do serviço público, na consecução da função administrativa. O Estado passa a ser visto como uma cooperação de serviços públicos, organizados e fiscalizados pelos governantes.

Se, para Leon Duguit, o Direito Administrativo tinha por objetivo o ordenamento do serviço público, na consecução da função administrativa, outro importante nome na Escola Francesa de Serviço Público, Gaston Jèze, defendia a idéia de que o serviço público estava intimamente vinculado aos princípios do Direito Público. Esse regime jurídico se baseia na idéia de que o interesse público sempre deverá prevalecer sobre o particular, nos casos onde haja desigualdade dos interesses em conflito (Duguit, 2005).

Duguit, se refere aos serviços públicos em sentido amplo, entendendo que essa atividade envolve toda a estrutura do Estado. Já, Jèze (1948, p.1) se refere ao serviço público em sentido restrito, como atividade ou como organização, relativa ao exercício das atividades de ordem material, para a satisfação das necessidades públicas. Apesar das diferenças pontuais entre esses e outros autores, é possível identificar alguns

⁴ Segundo GROTTI (2002, p.41-42), as teorias do serviço público desenvolvem-se no primeiro terço do século XX, com a chamada Escola do Serviço Público, chefiada por Duguit, Jèze, Bonnard, Rolland, De Laubadère, entre outros, e foram tão amplas que algumas delas abrangiam todas as atividades do Estado.

elementos comuns à conceituação do serviço público para a Escola Francesa, dentre os quais, segundo Pereira (2002):

- a-) prestação direta de serviços pelo Estado;
- b-) função de satisfação do interesse geral; e
- c-) submissão às normas de direito público, em detrimento das regras válidas para o direito privado.

A concepção francesa do serviço público, de acordo com Chevallier (1996), repousa, na realidade, sobre a combinação e a fusão de três dimensões: funcional, axiológica e jurídica; se caracterizando pela extensão da esfera da gestão pública, onde o Estado identifica-se, com efeito, à República, e este “Estado Republicano” passa a ser o responsável pela coesão social da nação, pelo respeito ao direito, pela igualdade de acesso de todos aos grandes serviços públicos, etc. Essa linha teórica clássica sofreu alguns abalos com a crescente prestação de serviços públicos por particulares mediante delegações estatais (às vezes por meio de concessões⁵), tendo, porém, sido retomada a partir da segunda metade do século XX.

Todas as tentativas de se implementar as reformas do Estado e dos serviços públicos na França sempre esbarraram numa intensa movimentação social – não só devido à especificidade dos valores que governam seu funcionamento mas, também, pela particularidade das regras jurídicas que a eles se aplicam – à exemplo dos movimentos sociais que agitaram o setor público, em dezembro de 1995⁶. No entanto, de acordo com Chevalier (1996), mesmo na França, a reforma do Estado não conseguiu se dissociar dos movimentos paralelos de reforma que afetam alguns serviços públicos.

E, assim, a reforma do Estado intervém num contexto no qual os serviços públicos são impulsionados a seguir um processo de redefinição que corrói seus modos de organização e de funcionamento, atingindo vários aspectos da concepção francesa de serviço público, em especial aqueles relacionados à relação entre a administração e a sociedade, ao exercício do poder no interior do Estado (hierarquia) e à arquitetura

⁵ Concessão de serviço público é a outorga da prestação de atividades que caracterizam serviço público, em princípio de responsabilidade do Estado, para pessoa de direito privado.

⁶ A circular do dia 26 de julho de 1995, visava tornar claras as funções do Estado e a área de ação dos serviços públicos”, notadamente definindo, “domínio por domínio, a fronteira entre as funções que pertencem às pessoas públicas e aquelas que poderiam remontar a protagonistas “privados”; mas este objetivo desapareceu do documento de trabalho, cujas diretrizes determinaram a abertura, em março de 1996, de uma extensa composição entre as diferentes pessoas envolvidas nesta supressão que, de acordo com Chevallier(1996), sem dúvida, resultou dos movimentos sociais que agitaram o setor público, em dezembro de 1995.

administrativa (unidade), que sempre foi, precisamente, a grande meta das reformas do Estado.

Alain Supiot (1995) apresenta uma reflexão sobre a relação de trabalho com o Estado tomando por base as diversas greves ocorridas no setor público da França, de 1985 a 1987 e, também, a diferença entre o que caracteriza, segundo ele, o espírito do serviço público na França, ou seja, o estatuto e o contrato. Para o autor, com o contrato permite-se que se faça do trabalho um objeto de negócio, o usuário do serviço passa a ser visto como um cliente; já o estatuto separa as relações de trabalho da esfera comercial. Para Supiot, o emprego no serviço público difere daquele na iniciativa privada em suas relações com o poder, o dinheiro e o tempo. Esses elementos diferenciadores constituem o que ele denomina “espírito de serviço público”, o qual institui um tipo particular de moral profissional.

Supiot argumenta que a relação com o poder não se reduz à relação entre o funcionário e à hierarquia, mas, inclui o público, a cujo serviço ambos se encontram, sendo essa relação, funcionário público-usuário, diferente da relação comercial com o cliente. No contrato, o trabalho é o objeto do negócio, ao contrário do estatuto onde preserva-se uma moral profissional; e, portanto, espera-se uma consciência de deveres para com o usuário. Supiot cita como exemplo a greve das enfermeiras, que, além de reivindicarem melhores condições de trabalho e salário, mantiveram a moral profissional no centro do debate, reivindicando a manutenção de assistência ao doente, além de campanhas de informação ao público entre outras.

A relação com o tempo é a que mais nos chama a atenção para os objetivos do presente trabalho. Segundo Supiot, o contrato de trabalho é marcado pelo signo do aleatório e do descontínuo; se o contrato tem duração determinada, o empregado se encontra numa situação precária por definição. Já o estatuto, ao contrário, é marcado pelo signo da continuidade.

Essa continuidade da relação de trabalho tem por corolário a previsibilidade da evolução da remuneração. A regra dos aumentos por tempo de serviço visa a dar um sentido a esse futuro demasiadamente previsível e compensar a renúncia à esperança de ganhos, própria ao mercado de trabalho (SUPIOT, 1996, p.6).

No caso da educação, como analisa o parecer nº 9 da CNE/CEB, em 2009, um em cada cinco professores no Brasil foi admitido em caráter temporário e, ainda:

Trata-se de uma situação insustentável, que fragmenta o projeto político-pedagógico e, de certa forma, compromete a qualidade de ensino, tendo em vista a rotatividade dos docentes entre as diversas unidades escolares. Obviamente, o CNE tem o cuidado de compreender que os sistemas de ensino necessitam manter certo contingente de professores temporários, para suprir a ausência de outros professores em razão de doenças ou aposentadorias que vão ocorrendo ao longo do ano, mas numa proporção que

não comprometa a qualidade do ensino e a valorização de seus profissionais. Como podemos assegurar a continuidade do projeto político-pedagógico da escola com a mudança constante de professores ano após ano, se aos temporários não há garantia de que continuarão nas mesmas escolas no próximo ano letivo? (CNE/CEB, 2009, p.42).

A crise a que Supiot se refere diz respeito ao desaparecimento dos preceitos que caracterizam o serviço público na França, mas que bem poderiam ser aplicados ao nosso serviço público. Segundo ele,

Dignidade na relação com o poder, serenidade na relação com o dinheiro, continuidade na relação com o tempo: eis aí um resumo com as características do Espírito de Serviço Público, características que o distinguem claramente, tanto dos valores da esfera do mercado, quanto dos da esfera política. Foi essa distinção clara que permitiu que eclodisse na França um tipo de identidade e de moral profissional apta a garantir a integridade e a eficiência dos serviços públicos. É esta distinção que está desaparecendo, hoje, como se pode constatar pelos conflitos recentes (SUPIOT, 1995, p.6).

De acordo com Chevallier (1996), pode-se afirmar que a retomada do reformismo administrativo atingiu todas administrações públicas ocidentais e, se estas políticas variaram em decorrência dos contextos nacionais e dos equilíbrios partidários, pode-se afirmar que as mesmas se caracterizaram por uma convergência evidente de inspiração e envolvem implicações bem equivalentes, relacionadas, principalmente, à novas temáticas (produtividade, avaliação de competências, inovações tecnológicas, transparência, contratos de gestão, etc.). Apesar dessa convergência de fatores, isto não significa que as políticas de modernização – em especial as relacionadas à renovação do serviço público – não apresentem elementos próprios, que possam ser postos em evidência.

Um outro fator geralmente associado à onda de reformismo que tomou conta das administrações públicas ocidentais está relacionado à crise do Estado de Bem-Estar Social. Tal crise foi explicada pelas mais diversas correntes de pensamento, no entanto, a ideologia de que o Estado, intervindo na economia, gerou ineficiência, em razão dos enormes gastos, era a que mais se destacava. Para Comblin (2000), a crise do modelo do Estado Social de Direito está relacionada à “falência estatal”, uma vez que este havia se transformado em Estado prestador de serviços que compreendiam praticamente todos os setores da vida social, o que teria acabado gerando uma administração ineficiente, incapaz de cumprir seu objetivo inicial, que era promover o bem-comum. Dessa forma, o regime jurídico deixou de ser a baliza que delimitava os conceitos de serviço público e particular.

Segundo Maurano (2004), diante dessa crise, o Estado de Bem-Estar Social passou a ser visto como uma construção destrutiva e as soluções seriam dadas pelo mercado, que estimularia os indivíduos e as empresas a não se acomodarem e, assim, procurassem resolver seus problemas sem depender do Estado. Assim, o Estado deveria ser descentralizado e a sociedade organizada a fim de que houvesse a transformação de um estado do bem-estar numa “sociedade do bem-estar”, repassando-se à iniciativa privada atividades que, por sua natureza, podem ser executadas por particulares.

De acordo com Frigotto (2003), “*o Estado de Bem Estar preconizava a contratualidade social e o poder de barganha das entidades de trabalhadores a partir de parâmetros estabelecidos e assegurados pela sociedade política*”. No entanto, com a vitória do grande capital, três processos ganhariam destaque: desestabilização dos trabalhadores estáveis; instalação da precariedade do emprego mediante a flexibilização do trabalho, trabalho temporário, terceirização, etc; e o aumento crescente dos sobrantes.

(Re)surge a idéia de Estado como essencialmente regulador e não executor, e as atividades que permanecem sob a sua responsabilidade deveriam ser, preferencialmente, executadas de forma descentralizada com a contratação de entidades ou empresas privadas, de modo que o Estado apenas mantenha suas funções de ente soberano. Assim, como analisa Pereira (2001), há uma transferência das responsabilidades do Estado para a iniciativa privada e o ‘Terceiro Setor’, principalmente aquelas relativas às políticas de Assistência Social, Trabalho e Renda e Educação; o que se concretiza através das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e das organizações públicas não-estatais. Dessa forma, retira-se o caráter público das políticas sociais.

A idéia de estado como regulador e não executor sempre fez parte da caracterização jurídica da prestação de serviços pelos estados anglo-saxões, onde a gênese do serviço público ocorreu de forma completamente diversa daquela desenvolvida na escola francesa (Chevallier, 1996). Assim sendo, sempre prevaleceu a visão de que as atividades econômicas seriam, em princípio, reservadas à órbita da iniciativa privada – salvo raríssimas exceções. As atividades com especial relevância para a coletividade eram definidas pelo direito anglo-saxão como “*public utilities*”, sujeitas a algum grau de controle de preços, qualidade e competitividade.

Importante destacar, como faz Silva (2003), a diferença entre as “*public utilities*” anglo-saxônicas, atividades da iniciativa privada (que ganham destaque e servem como

modelo ao Estado Regulador) e os serviços públicos de matiz européia e latino-americana, cujo titular é o Estado, que eventualmente os delega a particulares sob regulação e controle estatal. A compreensão desses dois modelos é muito importante, principalmente quando se pretende analisar o serviço público brasileiro, cujo conceito é extremamente ambíguo, apresentando, desde os seus primórdios, características relacionadas ao modelo de administração pública gerencial e patrimonialista.

1.2.O Serviço Público no Brasil: Da origem às reformas impostas pelo Estado Regulador

Como era "povo e patriciado", podia ser representado, e o era, com extrema ambigüidade, tanto porque reunia esses dois pólos como porque reunia as ambigüidades características de cada um deles. Público e privado unidos, maximizados [...] (GOMES, 1998, p.536).

De acordo com Ferreira (1996), foi principalmente a partir da década de 30 do século passado, particularmente, durante o governo de Getúlio Vargas, que o Brasil passou a reconhecer a necessidade de estabelecer um serviço público estatal, capaz de dar suporte a sua moderna, e recente, sociedade industrial capitalista. Nesse período, disputavam espaço no país uma forte oligarquia agrária (querendo se manter no poder) e uma burguesia industrial ascendente.

Diante desse contexto, o chefe de Estado, representado na figura “mitológica” de Getúlio Vargas, surge como a materialização do poder público, afastando tanto as pretensões democráticas liberais quanto acentuando a autonomia das oligarquias de então. Como analisa Gomes:

definitivamente a representação simbólica na personificação mítica de Getúlio Vargas constitui-se em si, como modernidade e tradição, autoridade e diálogo, onde tanto público quanto privado são reconfigurados como novos quadros deste contexto singular em nossa política nacional (GOMES, 1998, p.535).

Assim sendo, nosso serviço público já nasce marcado pela ambigüidade que sempre o acompanharia. Esse Estado emergente caracterizou-se, segundo Ribeiro (2002), no plano econômico, pela criação de monopólios no setor produtivo e, no plano social, pela administração de conflitos e tutela de interesses mediante uma ampla legislação social. De acordo com a autora,

O primeiro projeto de modernização no Brasil foi levado a cabo pelo governo de Getúlio Vargas e tinha como objetivo a industrialização nacional. A administração pública se constituía em uma arena de conflitos entre os interesses agrários e os representantes da indústria emergente. A modernização econômica exigia, deste modo, a modernização institucional. Foi nesse cenário que surgiu uma nova concepção da administração pública no país, segundo a qual seria necessário aparelhar o Estado para viabilizar a revolução industrial, superando-se a forma patrimonialista de administrar a

coisa pública. Coube ao Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP a instauração da nova ordem burocrática, baseada em normas racionais e procedimentos legais para a consecução dos negócios públicos, em que se destaca o propósito de formação de uma burocracia profissional (RIBEIRO, 2002, p. 2).

E, como analisa Alves:

A Constituição de 1934 reconheceu a maioria dos direitos sociais mais difundidos, principalmente no tocante ao trabalho, entre eles: a isonomia salarial, o salário mínimo, a jornada de trabalho de 8 horas; a proibição do trabalho de menores, o repouso semanal, as férias remuneradas, a indenização por dispensa sem justa causa, a assistência médica ao trabalhador e à gestante, bem como reconheceu a existência dos sindicatos e associações profissionais, estabeleceu ainda a submissão do direito de propriedade ao interesse social ou coletivo, entre outras medidas (ALVES, 2005, p.8).

No Brasil, a cidadania sempre foi limitada por fatores políticos, embora o início do século vinte tenha sido marcado por uma forte e importante movimentação sindical, a exemplo do ciclo anarquista, movimento caracterizado como uma resposta dos trabalhadores aos primórdios do capitalismo industrial no Brasil. Esse período foi marcado pelo surgimento do mundo do trabalho operário urbano numa sociedade de diferenciação social ainda pouco significativa e, ainda, como analisa Ridenti:

Esse ciclo tem relação significativa com a constituição da classe operária, em grande parte composta por imigrantes europeus que traziam suas experiências diversificadas, inclusive tradições sindicais e políticas. As famosas greves e lutas operárias em São Paulo no período de 1917 a 1920 foram marcos expressivos desse período, em que os anarquistas apostavam nas mobilizações espontâneas dos trabalhadores, quer para atender a suas reivindicações trabalhistas mais imediatas, quer para iniciar uma insurreição que aboliria o Estado. Elas expressavam os alcances e também os limites do anarquismo, que dispensava a organização em partido (RIDENTI, 2006, p. 26).

Com a crise do anarquismo as correntes socialistas, que defendiam a organização operária em partidos, ganharam força e se consolidam a partir dos anos 30. No entanto,

A repressão policial aos comunistas e a outros críticos da ordem sob o governo de Getúlio Vargas ajudava a consolidar como alternativa um tipo fechado de organização revolucionária, originalmente concebido pelos bolcheviques para combater o czarismo na Rússia, onde chegaram ao poder em 1917, como se sabe. O partido – organizado de modo secreto e centralizado, sem o qual seria impossível sobreviver na clandestinidade – propunha-se como a vanguarda dos trabalhadores, sua organização política, detentor da análise científica da história, formulador da consciência de classe revolucionária atribuída aos trabalhadores, independentemente de sua consciência espontânea imediata. O exemplo vivo do êxito da revolução soviética exercia uma atração forte sobre os setores das classes trabalhadoras e também de classes médias intelectualizadas, quer as que se formavam com o avanço do capitalismo na sociedade brasileira, quer as tradicionais, herdeiras da decadência da estrutura social da República Velha (RIDENTI, 2006, p. 27).

O crescimento do movimento sindical e de suas reivindicações fez com que o Estado Novo de Vargas procurasse uma solução estatal e autoritária às demandas dos trabalhadores. Contudo, é importante ressaltar que – de acordo com Oliveira (2003) – desde o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, há um crescimento significativo das organizações e lutas operárias no país, as quais conseguem conquistar direitos essenciais, na sua maioria, relativos ao trabalho, como por exemplo: direito à organização e formação de sindicatos; regulamentação da proteção relativa ao acidente de trabalho e a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários.

No entanto, a disputa entre as oligarquias agrárias e a burguesia industrial afastou durante muito tempo a classe operária da arena política brasileira que se via sem poder político suficiente para fazer valer o movimento social. Em consequência desse embate – ao contrário do que se assistia, principalmente nos países de capitalismo avançado, ou seja, uma maior ênfase aos direitos sociais – no Brasil, essa ênfase foi dada ao desenvolvimento, inviabilizando a discussão sobre a criação de um sistema de seguridade social efetivo para o trabalhador; uma vez que, segundo Araújo (2008), o Estado de Bem-Estar Social pressupõe uma evolução do campo social a ponto de permitir uma junção, tanto de direitos civis quanto direitos políticos, ou seja, há uma combinação entre as dimensões de direitos fundamentais, através da efetivação dos direitos sociais. Assim, de acordo com Oliveira (2003), no Brasil, o Estado de Bem-Estar Social não se desenvolveu tal como se observa na experiência internacional; entretanto a literatura a respeito do tema considera os anos 30 do século passado – considerando as especificidades da experiência brasileira – como o período em que o Estado passou a intervir de forma mais explícita nas relações entre capital e trabalho; devido, entre outros fatores, à necessidade imposta pelo desenvolvimento capitalista, o que ampliou a demanda por um serviço público patrocinado pelo estado.

E, ainda, de acordo com Gomes (1998):

Tal investida do Estado Novo é configurada e reafirmada no imaginário do povo, na década de 1930 em meio, a políticas públicas desenvolvidas pelos novos Ministérios da Educação, Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio, implementação da carteira de trabalho e instabilidade no emprego junto com uma consolidação das leis do trabalho, CLT. Tais políticas públicas atestavam o vínculo entre a pessoa do presidente, trabalhador e honesto às experiências imediatas das "massas" (GOMES, 1998, p. 517).

Assim, durante o Estado Novo, uma “camada intelectual” foi “criada” para controlar ou mesmo, atenuar os constantes conflitos sociais, fosse pela concessão de assistência ou direitos sociais ou, até mesmo através da repressão. Esse, recém-criado,

serviço público foi fundamental para que os trabalhadores fossem organizados segundo as necessidades de um mercado determinado, que pedia forte participação do Estado.

Desse modo, a modernização econômica exigia uma modernização institucional e o Estado desempenhou o papel de protagonista no surgimento dessa nova sociedade urbano-industrial. Ganhava fôco uma nova concepção de administração pública, dando ênfase à necessidade de aparelhar o Estado para que essa “revolução industrial” se efetivasse no Brasil.

Para esse fim, acreditava-se que a introdução do modelo burocrático na administração pública brasileira seria suficiente para enfrentar o patrimonialismo vigente. A efetivação dessa nova ordem burocrática, baseada em procedimentos legais e normas racionais – onde se destaca o objetivo de formar uma burocracia profissional – ficou sob responsabilidade do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que posteriormente foi transformado no Departamento de Administração do Serviço Público-DASP, que assumiu as funções não só de implementar diretrizes mas, também, de supervisionar a administração pública, fixar o orçamento nacional e, também, formar os administradores públicos do primeiro escalão. Em linhas gerais essas diretrizes – de acordo com Ferreira (1996) – se baseavam em:

- definição de critérios profissionais para ingresso no serviço público;
- desenvolvimento de carreiras; e
- estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito.

O resultado, segundo Martins (1995), foi que:

um duplo padrão foi estabelecido. Os altos escalões da administração pública seguiram essas normas e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina; os escalões inferiores (incluindo os órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social então criados) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento e à manipulação populista dos recursos públicos (MARTINS, 1995, p. 16/17).

Segundo o autor, essa dualidade se deveu, principalmente, pelo fato de os órgãos encarregados dos serviços públicos de assistência social, então criados, terem cometido o equívoco de não repensar os mecanismos de controle, o que enfraqueceu o núcleo central do aparelho estatal responsável pela formulação destas políticas públicas, o que permitiu tanto a realização de experiências exitosas no campo da gestão pública, quanto usos indevidos das flexibilidades e autonomias, desvirtuando o objetivo proposto (Martins, 1995).

Cabe ainda, uma análise feita por Del Royo a respeito do Estado Novo de Vargas:

Assim é que vários setores profissionais encontraram no Estado o seu 'patrão', dentre os quais uma camada de trabalhadores intelectuais estatais, conhecidas como servidores ou funcionários públicos. São professores de diversos níveis, cientistas, médicos, engenheiros, juristas, bancários, agrônomos. São também operários qualificados, dotados de um saber específico. Toda essa gama de trabalhadores, por décadas recebeu compensação em proventos e direitos pelos seus serviços prestados a construção do Estado nacional de uma burguesia associada ao imperialismo (DEL ROYO, 2003, p. 2).

O DASP, grande responsável pela profissionalização do serviço público, já apresentava sinais do que viria a ser conhecido como um modelo de administração pública gerencial, à exemplo da criação da primeira autarquia em 1938, que se baseava no princípio de descentralização na prestação de serviços públicos para a administração indireta e que, portanto, estaria liberada de obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta, preconizando o fortalecimento da administração indireta por intermédio da descentralização e da autonomia das autarquias, fundações e empresas estatais, como forma de agilizar a atuação do Estado. No entanto, a agilidade esperada não aconteceu, o que levou o departamento a apresentar seus primeiros sinais de disfuncionalidade devido, entre outros fatores, à distorção dos instrumentos que passaram a ser utilizados para fins clientelistas.

E assim, com o fim do Estado Novo, o DASP perde seu papel estratégico no processo de modernização administrativa. Nos governos seguintes, apesar da continuidade ao projeto de industrialização nacional, a ênfase dada ao setor público, no governo Vargas, cede lugar à participação conjunta dos setores público e privado. Um exemplo é Programa de Metas, no governo JK, onde, segundo Ribeiro (2002), o tema descentralização foi mencionado pela primeira vez como programa de governo, contrastando com o longo período de centralização iniciado em 1930. Foram criadas, nesse período, várias estruturas paralelas para proceder as reformas, proclamadas como necessárias, entre as quais, Grupos Executivos e o Conselho de Desenvolvimento, estruturas estas, que atuavam na implementação de políticas, paralelamente às atividades de rotina sob a responsabilidade da burocracia tradicional. Para Ribeiro,

Com o governo de JK, foi dado seguimento ao projeto de industrialização nacional. Diferentemente da ênfase de Getúlio ao setor público, seu programa de industrialização previa a participação conjunta dos setores público e privado, bem como o estímulo a sua expansão simultânea. O governo diagnosticava a incompatibilidade entre a estrutura burocrática vigente e o novo projeto nacional. Além da sobrevivência de valores tradicionais no núcleo da burocracia, a implementação do Programa de Metas exigia estruturas flexíveis, não-burocráticas e uma capacidade de coordenação dos esforços de planejamento. A estratégia de JK para enfrentar possíveis embates com a burocracia foi a constituição de estruturas paralelas para proceder reformas. Criaram-se os Grupos Executivos e o Conselho de

Desenvolvimento, que atuavam na linha da formulação política, paralelamente às atividades de rotina sob a responsabilidade da burocracia tradicional (RIBEIRO, 2002, p.3).

Outro momento importante no processo de reformulação da administração pública foi a criação da Comissão de Simplificação Burocrática-COSB, em 1956, que tinha entre os seus objetivos, encontrar formas de descentralização mediante a delegação de competências. O COSB deixou como herança muitos conceitos e diretrizes que iriam servir como modelo a muitas reformas posteriores, tanto que, nesse mesmo ano foi criada a CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), propondo mudanças tanto nos processos administrativos quanto na estrutura organizacional do aparelho do Estado (Ribeiro, 2002).

E, de acordo com Oliveira (2003):

O crescimento das funções do Estado implica necessariamente o crescimento da máquina estatal, portanto da burocracia e da tecnocracia. No período da “transição”, o crescimento desses dois agentes do aparelho estatal é uma função mais estrita da diferenciação da divisão social do trabalho no nível da economia e da sociedade como um todo, ao passo que em períodos mais recentes – principalmente após os anos iniciais da década de 1960 – o crescimento da burocracia e da tecnocracia é função mais estrita da diferenciação da divisão social do trabalho no nível próprio do Estado, já que na economia como um todo, completada a formação do “novo mercado”, novas leis restauravam em parte sua automaticidade (OLIVEIRA, 2003, p. 42).

Entretanto, como analisa Pereira (1999), a primeira tentativa real de reforma gerencial na administração pública brasileira irá ocorrer em 1967, com o Decreto-Lei 200, com o nítido objetivo de enfrentar as limitações do modelo burocrático, enraizado em concepções jurídicas que relegavam a segundo plano as lições da “arte de administrar”. O objetivo era fazer com que o setor público pudesse operar com a suposta eficiência do setor privado.

Uma das medidas adotadas para esse fim foi o aumento da captação de recursos internos, o que seria feito através da arrecadação de tributos e com a criação de grandes fundos e mecanismos de formação de poupança. A medida contava com o respaldo da Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969 e com a Reforma Tributária de 1966, que passaram a promover a concentração destes recursos no âmbito do governo. De acordo com Ribeiro,

O governo autoritário alterou os padrões da industrialização nacional e passou a se definir a partir de dois princípios básicos: (i) concentração de riqueza com objetivo de facilitar investimentos em projetos ambiciosos de industrialização pesada e (ii) e abertura da economia ao investimento de capital internacional. Foram adotadas medidas para estabilização econômica e para criação de um ambiente favorável à entrada de investimentos internacionais. O governo buscou aumentar a sua capacidade de investimento

no setor produtivo estatal também mediante a captação de recursos internos com o incremento da sua “capacidade extrativa” por meio da arrecadação de tributos e através da criação de grandes fundos e de outros mecanismos de formação de poupança. A Constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e a Reforma Tributária de 1966 promoveram a concentração destes recursos no âmbito do governo federal, de modo até então inexistente na história político-institucional e fiscal brasileira (RIBEIRO, 2002, p.5).

E, ainda:

O Estado brasileiro passou a ser representado por quatro pilares básicos: Administração Direta, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Daí decorre a distinção entre administração direta e indireta, prevalecente até os nossos dias. A primeira é integrada pelos ministérios e órgãos da Presidência da República, inclusive os autônomos; a segunda, pelas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Posteriormente, as fundações (que não pertenciam nem à administração direta, nem à indireta) foram incluídas na administração indireta, por força do que dispôs a Lei 7596/87. Manteve-se a verticalidade hierárquica nas estruturas dos órgãos, enquanto as atividades administrativas auxiliares foram organizadas sob a forma de grandes sistemas. No âmbito da administração de pessoal, foram definidas diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos e salários, e para a promoção do sistema de mérito (RIBEIRO, 2002, p.6-7).

No entanto, essa “economia em transição” – que nos governos seguintes ainda priorizaria o desenvolvimentismo – gerou uma enorme massa de desempregados, subempregados ou empregados informais nos centros urbanos industrializados, muitos deles recém migrados de áreas rurais. Segundo Noronha (2003), nesse período predominava a suposição de que a informalidade era um legado de uma economia semi-industrializada, cujo fim era uma questão de tempo e desenvolvimento.

Como analisa Nogueira (2004):

Houve um tempo, não muito distante, em que se acreditava que a pobreza e a desigualdade representavam uma espécie de “sacrifício” inevitável: eram o preço que se pagava pela construção do progresso. Com a expansão econômica, paulatinamente, viria junto a solução para as mazelas sociais. Bastaria, portanto, operar em termos macroeconômicos para que a igualdade se produzisse. Nessa medida não seria necessário investir em políticas sociais, já que o desenvolvimento social seguir-se-ia automaticamente ao desenvolvimento econômico (NOGUEIRA, 2004, p. 83).

E, se durante os anos de regime militar podemos ver avanços na área social – como a implementação de projetos de habitação popular, a definição mais eficaz dos direitos trabalhistas, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificou o sistema previdenciário entre outros benefícios – no entanto, há um retrocesso em relação à implementação de outros direitos fundamentais. Assim, como analisa Lima:

Num regime ditatorial, muito embora haja avanços em campo social, há desprezo pelos direitos que, em análise última, são a própria razão para o fortalecimento dos direitos sociais, quais sejam, os direitos civis e políticos.

Assim, a negação a direitos fundamentais de primeira geração, e a própria centralização política e, por consequência, dos direitos políticos, fez com que o Brasil não experimentasse a promoção do *Welfare State* quando de fato ele prosperou (LIMA, 2009, p. 8).

Novamente recorrendo à Nogueira (2004):

A ditadura de 1964 movimentou efetivamente a sociedade. Desenvolveu sua economia, modificando o estágio das forças produtivas, a ocupação do território e a distribuição espacial da população. Diferenciou-a em termos estruturais e funcionais, com o que impulsionou a reorganização dos interesses e o associativismo. Deformou-a socialmente, aumentando a miséria, interferindo no modo de vida das pessoas e alterando padrões de relacionamento, fatos que incrementaram a tensão social. Ao mesmo tempo, por manter em funcionamento o sistema eleitoral, viabilizou de algum modo a ressonância política daquilo que acontecia no plano econômico e social. Usou e abusou do Estado como agente de desenvolvimento e regulação, mas não conseguiu organizá-lo de forma mais eficiente e muito menos “socializá-lo” ou democratizá-lo. Deu passagem, assim, a uma sociedade que acabará por se voltar contra ela (NOGUEIRA, 2004, p. 19).

De acordo com Costa (1997), a caracterização socioeconômica do regime militar poderia ser definida como:

Um tipo particular de acumulação onde se paga constantemente a força de trabalho abaixo do seu valor. Entendemos ser este um processo característico das economias subordinadas, fato que se torna mais grave em função do elevado contingente do exército industrial de reserva. Todas essas características configuram no Brasil um padrão de reprodução e acumulação do capital, cujo produto social foi uma sociedade extraordinariamente desigual.

[...] nos 21 anos de ditadura militar foi desenvolvida uma política de confisco salarial, como condição essencial para se atingir um crescimento acelerado e buscar transformar o Brasil numa potência mundial, apesar de o resultado prático ter sido a ampliação da subordinação da economia nacional aos países centrais. Socialmente, a consequência disso foi um processo de acumulação predatória, que se expressa hoje numa economia de baixos salários para a imensa maioria dos trabalhadores e uma das mais perversas distribuições de renda do planeta (COSTA, 1997, p.19-20).

Assim, até a promulgação da Constituição de 1988, somente os “incluídos” no mercado de trabalho formal tinham acesso às políticas sociais; aos demais restava a “caridade”, ou nas palavras de Oliveira (2003), “*fora do mercado de trabalho só havia a caridade privada ou alguma esmola pública precária na forma de auxílios*”. Sobre a política social brasileira, Santos (1987, p. 89), já evidenciava que “*o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários.*” Destaca, neste sentido, a era Vargas e o pós-66. E, de acordo com Telles:

trata-se de um modelo de cidadania “dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica” e que tira “...a população

trabalhadora do arbítrio – até então sem limite – do poder patronal, para jogá-la por inteiro sob a tutela estatal” (Telles, 2001, p. 22).

Para Paoli (1991):

Aparecendo espetacularmente no cenário político brasileiro através da intervenção autoritária de um “Estado novo” que havia deslegitimado o liberalismo e denunciado a matriz privada de autoridade, este modelo encapsulou em suas leis e regulamentações trabalhistas todas as demandas de cidadania e de justiça que haviam sido construídas na própria ação coletiva dos trabalhadores. Através de uma novidade importante no aparato de Estado – um ministério para os assuntos do trabalho e da indústria – o novo governo instituiu dois conjuntos de leis para os trabalhadores. O primeiro lhes concedia “amparo”: uma jornada de trabalho de oito horas, o direito ao emprego, a férias, a descanso semanal, a segurança nos locais de trabalho, a condições especiais para mulheres e crianças trabalhadoras e, sobretudo, a um salário mínimo e a aposentadoria. O segundo era uma lei sindical que reconhecia o direito a organizar-se desde que os sindicatos seguissem o modelo legal formulado pelo governo, e que incluía o arranjo de suas disposições internas: quem poderia ser sócio, como deveriam ser suas finanças, quais deveriam ser suas lutas e filiações; e incluía fiscalização governamental direta sobre tudo isso, além do direito do governo em intervir no sindicato e destruir suas lideranças caso este não estivesse cumprindo a lei (PAOLI, 1991, p.124).

Pelo fato de o regime militar ter reduzido ainda mais o significado de cidadania – sempre vinculada à noção de trabalho controlado e imposta autoritariamente pelo Estado – os direitos políticos (ou o direito a ter direitos) “burocratizaram-se”; e, segundo Paoli (1991), foram separados da ação e reflexão coletivas. E, assim,

Também foi através do modelo que inúmeros trabalhadores ficaram sem cidadania, pois suas situações de trabalho não favoreciam os direitos institucionalizados: todas as ocupações da chamada “economia informal” (trabalhadores ambulantes, trabalhadores temporários, trabalhadores domésticos), bem como os desempregados, para não mencionar as mulheres e as crianças que, requerendo proteção legal excessivamente cara, começaram a ser expulsas do mercado de trabalho a não ser quando aceitassem trabalhar “fora da lei”, (o que elas aceitavam). São trabalhadores que, jogados em uma forma de ilegalidade “moderna”, conseguem, nos melhores casos, constituir-se como cidadãos de segunda classe (PAOLI, 1991, p. 125).

Nesse período, apesar da supressão de alguns direitos fundamentais – supressão respaldada pelo artigo 150 da Constituição Federal de 1968 – os trabalhadores começaram a se organizar em centrais gerais. De acordo com Brito (2005), muito embora organizações desse caráter fossem expressamente proibidas por lei, os partidos políticos ganharam alguma expressividade e a mobilização política atingiu a base da sociedade, uma vez que o eleitorado cresceu substancialmente durante os governos militares⁷.

⁷ De acordo com Carvalho (2002), em 1960, nas eleições presidenciais, votaram 22,4 milhões; nas de 1982, 48,7 milhões; nas de 1986, 66,5 milhões. Em 1960, a parcela da população que votava era de

No entanto, o início da, esperada, retomada democrática no Brasil coincidiria com uma nova crise do capitalismo mundial e, de acordo com Peroni (2008), as estratégias apontadas para sua superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva, terceira via, e a adoção do modelo de administração gerencial em substituição à burocrática, entre outras – passam a conduzir a redefinição do papel do Estado, diminuindo a sua atuação como executor das políticas sociais. Ou seja, a redemocratização fará com que o país viva a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas a dificuldade de implementá-los.

Nesse contexto, os pressupostos do modelo de administração gerencial, onde a gestão de recursos humanos (GRH) – introduzida em empresas privadas como um dos instrumentos de seu gerenciamento – ganham destaque, principalmente a partir dos anos oitenta. No entanto, a transposição desse modelo para o setor público, com efeito, esbarraria em muitos fatores mas, principalmente, nos princípios do Estatuto do Servidor Público⁸, que se baseia no princípio de igualdade, o que, por si só, se revela incompatível com a Gestão de Recursos Humanos, onde se prioriza uma diferenciação das carreiras segundo as performances dos interessados, pela recompensa do mérito.

Segundo Nogueira (2004), o esforço para se contrapor a administração gerencial à burocrática encobriu tanto as vantagens quanto as desvantagens de ambas, ocasionando o que o autor caracterizou como “trifontalidade”, com uma camada gerencialista agregando-se agora sobre as camadas patrimonialista e burocrática.

A incorporação de princípios do setor privado pelo setor público vai desencadear, como já analisado anteriormente, o fenômeno que Alain Supiot caracterizou, referindo-se ao serviço público francês, como “crise do espírito de serviço público”, que estaria ocasionando – também no Brasil – um gradual desaparecimento da distinção entre público e privado em busca da implantação na administração pública brasileira da denominada Nova Gestão Pública, com a adoção de princípios do setor privado.

18%, em 1986, de 47%, um crescimento de 161%. Isso significa que 53 milhões de brasileiros, mais do que a população total do país em 1950, foram formalmente incorporados ao sistema político durante o governo militar.

⁸ O “esboço” de um Estatuto do Servidor Público foi criado pela primeira vez no governo do presidente Getúlio Vargas, através da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1937. Em 1938 foi fundado o Departamento Administrativo do Serviço Público do Brasil, que continha regras mais claras a respeito dos princípios orientadores do serviço público brasileiro. No entanto, as leis que regem os direitos e deveres dos funcionários que prestam serviços públicos só seriam efetivadas com o decreto nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Em 11 de dezembro de 1990, foi publicado o novo Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 8112, alterando várias disposições da antiga lei.

Mas, em relação à (des)regulamentação do trabalho no funcionalismo público, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, merece destaque; principalmente por ter impulsionado uma ruptura no movimento crescente de formalização do trabalho.

Esse documento incorporava uma série de princípios do setor privado, entre os quais, a descentralização de uma série de decisões relativas à experimentação de um novo espaço de trabalho nos quadros dos “contratos de serviço”, esse é claramente, de acordo com Pereira (2001), o elemento mais apto a produzir mudanças ao romper com o igualitarismo presente no estatuto dos servidores públicos. Assim, a gestão de recursos humanos (GRH) – baseada na idéia da gestão preventiva de empregos e que visava adaptar a sua estrutura à evolução das funções, assegurando a alocação ótima de empregos em função das necessidades – deveria ser “melhor organizada e generalizada” a partir de uma melhor previsão das necessidades do Estado. Como analisa Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado em todo o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e um dos elaboradores do Plano Diretor:

O estado, que no século XX assumiu novos papéis econômicos e sociais, permanece comprometido para com esses papéis, mas luta em favor da eficiência ao contratar com entidades públicas não-estatais, de forma competitiva, os serviços públicos sociais e científicos necessários. [...] Está surgindo um novo estado porque está sendo exigido que a organização do estado mude, se descentralize e terceirize atividades, a fim de poder atender à demanda por mais eficiência (PEREIRA, 2001, p.2).

Ou seja, no Brasil, quando falamos na construção de um serviço público – desde a sua origem, no Estado Novo de Vargas, à sua adequação aos novos rumos impostos, seja pelo Estado ditatorial ou pelo Estado regulador – nos deparamos com o dualismo que sempre o caracterizou, marcado, como analisado anteriormente, por rupturas e continuidades; ou seja, uma complementariedade entre o novo e o antigo. Em sua gênese, o funcionalismo público deu respaldo à transferência dos privilégios do Estado da, já decadente, aristocracia rural para a nova oligarquia urbana, mantendo a classe trabalhadora alheia aos seus direitos, através da coerção violenta, mas também, de acordo com Peroni (2008), via “ideologia do favor” de forma dissimulada e manipuladora. Já, durante o regime militar, o serviço público passará a ser identificado com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração; o que teria ocorrido, dentre outros fatores, pelo fato de o Decreto-Lei 200 ter facilitado a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, como a contratação de empregados sem

concurso público deixando de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores (Pereira, 1996).

E, em relação à reabertura política no Brasil, o serviço público também foi afetado pela tensão que caracterizou o período de transição e isso se materializou, principalmente, pela dificuldade em se implementar as políticas sociais. Como analisa Peroni (2008):

Os anos 1980 foram marcados por um processo de abertura política depois de um longo período de ditadura. Foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Nesse contexto, os eixos principais dos movimentos sociais estavam vinculados à democracia, à gestão democrática do Estado, participação da comunidade, enfim, parte do movimento de luta por uma sociedade mais justa e igualitária e por direitos sociais. Mas a construção da democracia encontrou enormes obstáculos. O Brasil viveu um processo de abertura pactuado com as forças da ditadura. E, quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento. O esvaziamento do conteúdo da democracia e a separação entre o econômico e o político são evidentes. Perdeu-se a discussão das políticas sociais como a materialização de direitos sociais (PERONI, 2008, p. 5-6).

1.2.1. A Constituição Federal de 1988 e o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil

As reformas que se consubstanciaram na Constituição Federal de 1988 refletiram o complexo equilíbrio entre as forças liberais e estatizantes em conflito, e resultaram num processo ambíguo de centralização e descentralização administrativa, demonstrando como democracia e intervenção não se opõem, do mesmo modo que a última não é exclusiva dos governos autoritários. A Constituição impôs restrições para a intervenção do Estado na economia ao mesmo tempo em que preservou monopólios estatais. Simultaneamente, aperfeiçoou a política social do Estado ampliada com a instituição dos direitos sociais. A Lei promoveu o fortalecimento do aparato burocrático, ainda que suprimindo a exclusividade do Poder Executivo para decidir sobre a reorganização administrativa (RIBEIRO, 2002, p. 9).

O Brasil, durante os anos finais da década de oitenta e início dos anos 90, do século passado, foi marcado pelo contraste. Como analisa Oliveira (2003), a conjuntura deste período é de aprofundamento da crise econômica, cuja face mais visível era a inflação crescente, o avanço, em nível internacional, da crítica neoliberal ao Estado de Bem Estar e em defesa do Estado mínimo. Assim sendo, na contramão das conquistas da Constituição de 1988 tem-se, em nível internacional, a aplicação dos ideais neoliberais como a principal alternativa diante da crise econômica e, através da

imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, esses ideais chegaram, então, aos países do chamado terceiro mundo.

De acordo com Ribeiro (2002), em razão da ampliação do papel social do Estado e dos benefícios estendidos aos servidores – na então recente Constituição – essas conquistas foram criticadas devido à tendência de sobrepor aspectos políticos a uma avaliação realista da sustentabilidade econômica do modelo de Estado e de administração prevalentes.

Em relação ao regime jurídico dos servidores públicos é importante destacar que nossa Carta Magna, no *art. 39*, apenas destacava a necessidade de unificação para evitar confusões relativas aos custos que resultariam da existência de regimes diferenciados. Desta forma, poderia ser adotado um regime estatutário, ou um regime celetista, ou até mesmo por um regime misto, que se mostrasse mais adequado à atividade pública.

O jurista José dos Santos Carvalho Filho faz uma importante análise a respeito da diferença de natureza do vínculo dos servidores com o Estado.

O regime estatutário:

Duas são as características do regime estatutário. A primeira é a pluralidade normativa, indicando que os estatutos funcionais são múltiplos. Cada pessoa da federação, desde que adote o regime estatutário para os seus servidores, precisa ter a lei estatutária para que possa identificar a disciplina da relação jurídica funcional entre as partes. Há, pois, estatutos funcionais federal, estaduais, distrital e municipais, cada um deles autônomo em relação aos demais, porquanto a autonomia dessas pessoas federativas implica, necessariamente, o poder de organizar seus serviços e seus servidores(...). A outra característica concernente à natureza da relação jurídica estatutária. Essa relação não tem natureza contratual, ou seja, inexiste contrato entre o Poder Público e o servidor estatutário (CARVALHO FILHO, 2000, p.436).

O regime celetista:

As características desse regime se antagonizam com as do regime estatutário. Primeiramente, o regime se caracteriza pelo princípio da unicidade normativa, porque o conjunto integral das normas reguladoras se encontra em um único diploma legal – a CLT. Significa que, tantas quantas sejam as pessoas federativas que adotem esse regime, todas elas deverão guiar-se pelas regras desse único diploma. Neste caso, o Estado figura como simples empregador, na mesma posição, por conseguinte, dos empregados de modo geral. Outra característica diz respeito à natureza da relação jurídica entre o Estado e o servidor trabalhista. Diversamente do que ocorre no regime estatutário, essa relação jurídica é de natureza contratual. Significa dizer que o Estado e seu servidor trabalhista celebram efetivamente contrato de trabalho nos mesmos moldes adotados para a disciplina das relações gerais entre capital e trabalho (CARVALHO FILHO, 2000, p.438).

Com a aprovação da Lei 8.112/90, foi adotado, no Brasil, o regime estatutário, determinando, em seu *art. 243*, que ficariam submetidos ao regime jurídico por ela instituído, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos

ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, excetuando apenas aqueles contratados por prazo determinado pela CLT. Ocorreu, assim, que tanto os funcionários públicos ocupantes de cargos regidos pela Lei 1.711/52, quanto os empregados submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, passaram ao regime da Lei 8.112/90.

O que se seguiu após a aprovação dessa lei que instituía o regime jurídico único e estatutário para todos os servidores públicos da União, estados e municípios foi uma série de medidas cautelares e ações diretas de inconstitucionalidade por parte de vários estados que alegavam que a exigência constitucional de regime jurídico único para os servidores, contida no art. 39 da CF/88, em nenhum momento significou a necessidade de eliminar os celetistas anteriormente existentes, pela via da automática efetivação.

Portanto, de acordo com BANDEIRA DE MELLO (1991), os servidores ora em análise, que estavam sob regime trabalhista quando do advento da CF/88, não poderiam ser, por lei ou por ato administrativo, genérica e simplesmente passados para o regime estatutário, típico dos servidores ocupantes de cargos públicos, como de fato ocorreu.

Uma das prioridades do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, através da implementação da Nova Administração Pública, foi, justamente, a revisão dos princípios orientadores do trabalho do servidor público. Assim, a reforma da administração pública deveria atenuar a estabilidade plena que a Constituição de 1988 garantia aos servidores públicos, assim como alterar os artigos sobre o sistema de previdência dos mesmos. Os principais motivos alegados pelos formuladores do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado para romper com o regime jurídico único dos servidores públicos é que o serviço público tornara-se rígido e ineficiente, carecendo de um sistema de incentivos e punições, e sofria do excesso de regulamentos e procedimentos estritos. Para os reformistas, a administração pública burocrática teria criado, ao longo dos anos, privilégios para os servidores públicos, garantindo-lhes estabilidade plena, uma aposentadoria precoce com vencimentos integrais equivalentes ao último salário e, na prática, sacramentando-se a renúncia à exigência de sua responsabilização (*accountability*) perante a sociedade. Assim, para Pereira (2001):

No século XX, o estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático (ou estado de bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial (PEREIRA, 2001, p.4).

Uma das soluções apontadas seria dada pela utilização de organizações públicas não-estatais (sem fins lucrativos) para prestar os serviços sociais e científicos sustentados pelo dinheiro público.

Baseados no princípio de que o Estado precisaria gerenciar e prestar mais contas à sociedade e que, para tal, eles precisariam de mais liberdade para decidir, não podendo ficar presos a leis e regulamentos estritos, uma série de dispositivos constitucionais, referentes ao funcionalismo público, viriam a ser alterados. Chama-nos a atenção a maneira como foram implementadas essas alterações, como o próprio Bresser Pereira descreveria mais tarde:

Frente a uma constituição extremamente detalhada, a melhor forma de emendá-la é eliminar dispositivos específicos e substituí-los, se necessário, por princípios gerais. É o que fizeram os autores da emenda da previdência social. É o que resolvi fazer, quando sentei pela primeira vez com três membros da minha equipe para começar a tarefa de emendar o capítulo da Constituição de 1988 relativo à administração pública. Comecei pelo Artigo 37, seus itens e parágrafos (PEREIRA, 1999, p. 15).

E, ainda:

[...] na medida em que a democracia avance, o estado estará mais – não menos – comprometido com a justiça social ou a equidade, e que, pela primeira vez na história, o estado estará preocupado em prestar serviços de maneira eficiente. Isto já está acontecendo em países mais avançados e no Brasil: a administração pública burocrática está passando gradualmente para o estágio de gestão pública (PEREIRA, 2001, p. 8).

Assim, foi elaborada uma proposta de emenda à Constituição que, após longo período de tramitação no Congresso Nacional, culminou na aprovação da Emenda Constitucional 19, promulgada no Diário Oficial de 05 de junho de 1998, que acabava com a estabilidade plena, garantida pela Constituição de 1988 aos servidores públicos, rompendo também com o regime jurídico único.

Após aprovação da Emenda Constitucional 19 e a alteração do art. 39, que extinguiu o regime jurídico único, tornou-se possível, além do regime institucional, a utilização do regime contratual regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, o que traz importantes desdobramentos sobre a natureza do vínculo dos servidores com o Estado.

Hoje, no Brasil, são considerados funcionários públicos: os servidores estatutários e empregados públicos ocupantes de cargos públicos – selecionados através de concurso público, nos moldes do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal – sendo os primeiros, regidos por um estatuto (que define tanto os direitos quanto as obrigações para com a administração pública) e os segundos contratados sob o regime da

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). E, além destes, os servidores temporários – contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, de quem não se exige a prestação de concurso público – onde estão inseridos os professores temporários, tema central dessa pesquisa. A estes trabalhadores aplica-se o regime celetista, sendo seu vínculo com o Poder Público, contratual e temporário.

Pelo fato de não possuírem vínculo empregatício com o Estado, estes trabalhadores se encontram numa situação de constante insegurança causada pela incerteza da utilização ou não da sua força de trabalho por parte do Estado.

A precarização e a flexibilização do trabalho atinge diretamente o trabalhador docente que, sob a designação de temporário, não se enquadra no regime estatutário típico dos servidores públicos, também não se enquadram no vínculo trabalhista da CLT, pois a legislação, combinada com a Lei nº 8.112/90, constitui-se em norma que foge à legislação trabalhista, embora esses agentes públicos sejam designados como segurados obrigatórios da previdência social, como prevê o disposto na Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993. O modelo da Lei nº 8.745/93 decorre, diretamente, do texto constitucional e possui “natureza jurídica autônoma”, mas assemelhada ao contrato de “prestação de serviço”. Como analisa Lima (2004):

Sem dúvida a natureza *sui generis* é aplicada no presente caso. Muitas vezes a doutrina busca, de todas as formas, enquadrar determinado instituto jurídico em categorias conhecidas, sem que haja, no entanto, aplicabilidade prática observável. Na hipótese o caminho mais simples e pelo qual se envereda, é o regramento específico constitucional, sem vincular-se a uma ou outra categoria de relação de trabalho, nas quais o rótulo conhecido apenas se apresentaria como um esforço inútil e forçoso (LIMA, 2004, p. 166).

Durante a década de 1990 – por mais contraditório que pareça – o que se constatou, juntamente com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 e dos avanços nos direitos sociais e, também, nas carreiras de servidores públicos, a exemplo dos professores da educação básica, foi um crescente movimento de precarização e flexibilização das relações de trabalho no serviço público. Em relação ao Paraná, o exemplo mais emblemático dessa situação foi a criação de empresas públicas não estatais, os chamados “serviços sociais autônomos”; a partir de então, as relações de trabalho passaram a ser flexibilizadas e os direitos desregulamentados.

De acordo com Dagnino (2004):

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas

principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (DAGNINO, 2004, p.97).

1.2.2. O Servidor Temporário

O desemprego é apenas a manifestação mais visível de uma transformação de conjuntura do emprego. A precarização do trabalho constitui-lhe uma outra característica, menos espetacular porém ainda mais importante, sem dúvida. O contrato de trabalho por tempo indeterminado está em via de perder sua hegemonia (CASTEL, 1998, p.514).

Embora Castel se refira ao contexto francês da década de setenta, sua análise nos fornece importantes elementos para a compreensão do contexto atual brasileiro, onde se nota uma crescente precarização do trabalho.

Para Nogueira (2004):

Olhando de modo macroscópico, é uma época de dificuldades para o trabalho: de predomínio de uma cultura de mercado, de produtividade e de especialização, de subsunção do homem à máquina, de tecnologia “emancipada”. Uma modalidade “flexível” de capitalismo ou, mais precisamente, a idéia de “flexibilidade” tornou-se símbolo de toda uma época que vê a si própria como hostil à rigidez, à rotina, à segurança e à certeza, e que pede a todos, especialmente aos trabalhadores, uma entrega incondicional à velocidade, à rapidez, à mudança incessante, ao risco, com a correspondente recusa de procedimentos formais, de hierarquias tradicionais e de cálculos de longo prazo. Inevitavelmente, o trabalho sofre pesada reconfiguração: dissolvem-se metas de carreira, parâmetros de talento e projetos de vida, bem como todo um conjunto de relações de classe e de vínculos de pertencimento (NOGUEIRA, 2004, p.199).

Assim, como analisa Oliveira (2006), o desemprego assume feições mais perversas nos países periféricos, onde os direitos de cidadania ainda estão longe de ser assegurados para a maioria da população e as desigualdades de todas as ordens acentuam as diferenças de acesso ao trabalho, e em consequência, aos bens e serviços socialmente produzidos. De acordo com Viebrantz:

A empregabilidade fica condicionada à substituição da rigidez pela flexibilidade, no sentido de capacidade de adaptação a novas situações, o que, dadas as características excludentes da acumulação flexível, passa a significar, para a grande maioria dos trabalhadores, conformidade a situações cada vez mais precárias, em todos os sentidos (VIEBRANTZ, 2009, p. 9).

Em relação ao Brasil, é principalmente, a partir do início dos anos noventa que se constata, efetivamente, uma ruptura com o crescente movimento de formalização do trabalho – movimento que se contrasta com o processo de ampliação da regulamentação sobre o mercado de trabalho em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas e que fora impulsionado, durante a década de oitenta, pelos movimentos sociais e sindicais que ganharam força durante a luta pela redemocratização do país.

Dessa maneira, como analisa José Celso Cardoso Jr. :

[...] assiste-se, desde princípios da década de 90, ao desmonte precoce de um arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de Bem-Estar Social para o conjunto da população, mas que, na verdade, nem chegou à fase adulta, sepultando, até prova em contrário, as esperanças de construção de uma nação verdadeiramente soberana e justa (CARDOSO JR., 2002, p.903).

Em consequência do amplo processo de desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro – que foi caracterizado, de acordo com Cardoso Jr. (2002), em linhas gerais, pelo seguinte conjunto de medidas legais: i-)flexibilização das condições de uso da força de trabalho; ii-)flexibilização das condições de remuneração da força de trabalho; iii-) modificações nos marcos de proteção e assistência à força de trabalho, assim como na estrutura sindical e da Justiça do Trabalho – houve um aumento gradual da precarização do trabalho. Esse aumento contou, ainda, com projetos de iniciativa do governo federal, ou de sua base de apoio parlamentar – pautados, respectivamente, em 1996 e 1997 pelas Presidências da Mesa da Câmara dos Deputados e da sua Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público – que confirmam os projetos identificados como propostas de flexibilização das relações de trabalho ou precarização do contrato de trabalho. De acordo com Freitas (1998), os processamentos legislativos se caracterizaram pela absoluta falta de debates, mesmo quando aprovados e, ao mesmo tempo, as proposições que representavam avanços na legislação, na perspectiva dos trabalhadores, foram mantidas deliberadamente paralisadas. Em estudo publicado em 1998, Carlos Eduardo Freitas fez uma ampla análise dessas proposições, que segundo o autor,

[...] combinam-se com as práticas do Poder Executivo no âmbito administrativo (Ministérios do Trabalho e da Previdência, especialmente), com as Medidas Provisórias, e com a paralisação do poder judiciário, que, em seu conjunto, constróem um Estado que nada tem a ver com seu papel constitucional de tutelador de direitos do trabalho (FREITAS, 1998, p. 1).

Algumas destas proposições estão sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1: Propostas de Flexibilização das Relações de Trabalho pautadas durante o Governo F.H.C

LOCALIZADOR	CONTEÚDO (DISPOSIÇÃO)
Lei nº 9.300/96 (oriunda do Projeto de Lei nº 102/95)	prevê a redução de indenização aos trabalhadores rurais
Lei 9.601/98 (oriunda do Projeto de Lei nº 1.724/96)	dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências
Lei 9.477/97 (oriunda do Projeto de Lei nº 1.838/96)	institui o Fundo de Aposentadoria Programada Individual FAPI, e o Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada individual, e dá outras providências
Projeto de Lei nº 1.802/96 (oriundo da Mensagem nº 338/96)	acresce dispositivos à Lei nº 7783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, e dá outras providências
Projeto de Lei nº 4.302/98	altera as normas sobre contratação temporária de prestação de serviços
Decreto nº 2.100/96	oficializa a denúncia da Convenção nº 158, da O.I.T.
Portaria nº 865, de 14 de setembro de 1995, do Ministério do Trabalho	estabelece "critérios de fiscalização de condições de trabalho constantes de Convenções ou Acordos Coletivos de Trabalho"

Fonte: FREITAS, C. E. Alterações nas Relações de Trabalho: As iniciativas do governo FHC. 1998. (adaptado pelo autor).

Para os objetivos desse trabalho é importante uma análise mais detalhada da lei 9.601/98, que terá importantes desdobramentos para o trabalho temporário no Brasil.

Segundo Freitas (1998), a Lei nº 9.601/98 – sancionada pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no final do mês de janeiro – era apresentada como uma forma de diminuir o desemprego, através de suposta ampliação do número de postos de trabalho temporários. O projeto, quando ainda em trâmite na Câmara, definia duas questões:

[...] A primeira institui o contrato de trabalho temporário de forma a torná-lo mais elástico do que o que dispõe o art. 443, § 2º, da CLT. De acordo com o texto aprovado pela Câmara, o trabalhador poderia ser contratado, temporariamente, através de negociação coletiva com a participação do sindicato e, em alguns casos, sem a sua presença, sem que perceba aviso-prévio e a multa de 40% sobre o FGTS à época da rescisão; além disso, o valor do depósito mensal do FGTS fica reduzido de 8% para 2%⁹ sobre a remuneração durante dezoito meses. Cria-se, portanto, uma divisão entre os empregados de uma mesma empresa: uns sendo contratados normalmente, e

⁹ Até 22/01/2003, recolhe-se pela alíquota de 2%. A partir de 23/01/2003, a alíquota passa a ser de 8%, como nas demais modalidades de contrato de trabalho.

outros contratados sem vários dos direitos básicos. Há apenas uma tênue limitação para que não ocorra a transformação de contratos por tempo indeterminados em contratos temporários. O projeto oferece uma mudança no quadro social: ao mesmo tempo em que estabelece preferência de créditos do BNDES às empresas que adotarem o contrato temporário, reduz drasticamente, por um prazo de 18 (dezoito) meses, as contribuições sociais ao INCRA - órgão que tem 99,3% da sua receita originada nestas contribuições -, ao salário-educação e ao financiamento do seguro acidente de trabalho do INSS. A redução do depósito do FGTS, por sua vez, implica em queda razoável da única fonte de financiamento para os programas públicos de habitação e saneamento à população de baixa renda. Além disso, reduz as contribuições ao "sistema S" - SENAI, SENAC, SENAT, SESC, SESI, SENAR, SEST, SEBRAE -, o que, se por um lado não representa um prejuízo direto aos trabalhadores, tem sido alvo de intensa campanha pelos setores empresariais que mantêm a direção destas entidades, no sentido de não haver qualquer redução.

A segunda adota a idéia de um "banco de horas", através da alteração do art. 59 da CLT; com isto, os trabalhadores poderão trabalhar mais de 44 horas semanais sem que perceba a remuneração pelas horas extras, desde que haja compensação destas horas, ao longo de um período de 120 dias. O atual sistema legal apenas permite compensação no espaço de uma semana. Com isto, a empresa passa a controlar o tempo do empregado conforme suas necessidades de produção; assim, num momento de pico, jornada semanal ampliada (horas normais mais horas suplementares), num momento de refluxo, jornada semanal reduzida. A idéia livra a empresa de contratar novos empregados no máximo da produção, inviabilizando aumento de postos de trabalho e, no mínimo, mantendo os altos níveis de desemprego (FREITAS, 1998, p. 2-3).

A Lei nº 9.601/98 retirou da norma a possibilidade de contratação temporária sem a necessidade de negociação coletiva após ter recebido veto do presidente da República. De acordo com Freitas (1998), apesar de várias confederações sindicais, que ajuizaram Ações de Inconstitucionalidade contra a lei, o Poder Executivo expediu sua regulamentação logo após sua aprovação, através do Decreto nº 2.490/98 e da Portaria nº 207/98, do Ministério do Trabalho.

O trabalho temporário foi regulamentado no Brasil em 3 de janeiro de 1974, através da Lei 6.019. Foi entendido como trabalho prestado por pessoa física a uma empresa, com vistas a atender necessidades transitórias de substituição de pessoal permanente ou devido a acréscimo de serviços. De acordo com essa Lei, os trabalhadores temporários eram os que permaneciam por um prazo de até 3 meses nas empresas para substituir empregados afastados por licença, férias, licença-maternidade, dentre outros casos. O trabalhador temporário recebia a mesma remuneração que o permanente, realizando as mesmas atividades, em jornada de oito horas diárias, com direito a férias proporcionais, repouso semanal remunerado, adicional por trabalho noturno, indenização por dispensa sem justa causa, seguro contra acidente de trabalho, proteção previdenciária, vale-transporte, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, décimo terceiro salário proporcional e carteira registrada como temporário.

Nossa Constituição Federal de 1988 tornou obrigatória a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso em cargos públicos, conferindo exceção a dois casos: nas hipóteses dos ocupantes dos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração (inciso II) e quando se tratar de contratação, por prazo certo, de acordo com necessidade de excepcional interesse público (Inciso IX).

Com base no referido inciso IX do Art. 37 da C.F., que assim dispunha sobre o tema: “IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”; era criada, dois anos mais tarde, em 1990, a Lei nº 8.112, que trata do regime jurídico único dos servidores públicos federais, dispondo em seus artigos 232 a 235 sobre a contratação temporária de excepcional interesse público.

Art. 232. Para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas contratações de pessoal por tempo determinado, mediante contrato de locação de serviços.

Art. 233. Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

I - combater surtos epidêmicos;

II - fazer recenseamento;

III - atender a situações de calamidade pública;

IV - substituir professor ou admitir professor visitante, inclusive estrangeiro;

V - permitir a execução de serviço por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, nas áreas de pesquisa científica e tecnológica;

VI - atender a outras situações de urgência que vierem a ser definidas em lei.

§ 1º As contratações de que trata este artigo terão dotação específica e obedecerão aos seguintes prazos:

I - nas hipóteses dos incisos I, III e VI, seis meses;

II - na hipótese do inciso II, doze meses;

III - nas hipóteses dos incisos IV e V, até quarenta e oito meses.

§ 2º Os prazos de que trata o parágrafo anterior são improrrogáveis.

§ 3º O recrutamento será feito mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação em jornal de grande circulação, exceto nas hipóteses dos incisos III e VI

Art. 234. É vedado o desvio de função de pessoa contratada na forma deste título, bem como sua recontração, sob pena de nulidade do contrato e responsabilidade administrativa e civil da autoridade contratante.

Art. 235. Nas contratações por tempo determinado, serão observados os padrões de vencimentos dos planos de carreira do órgão ou entidade contratante, exceto na hipótese do inciso V do art. 233, quando serão observados os valores do mercado de trabalho (BRASIL, Lei 8.112/1990).

Três anos mais tarde, em 1993, esses dispositivos foram revogados pela Lei nº 8.745, que foi objeto de sucessivas modificações, através de Medidas Provisórias, até que foi editada a Lei nº 9.849 de 1999, que após a edição de outras Medidas Provisórias culminou na aprovação da Lei 10. 667, de 14 de maio de 2003.

Nos últimos anos os esforços parecem ter como objetivo maior a eliminação do caráter “extraordinário” do trabalho temporário, posto tanto na Lei 6.019 de 1974 quanto em nossa Constituição de 1988.

O Projeto de Lei nº 4.302/98 exemplifica bem o exposto ao estabelecer que: “Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física (...) para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços (...) que seja oriunda de fatores imprevisíveis ou, quando decorrentes de fatores previsíveis, tenha natureza intermitente, periódica ou sazonal”, o que permite uma maior abrangência de uso pelo Estado deste tipo de contratação. O projeto, após uma década de debates, só foi aprovado pela Câmara de Trabalho em 15 de outubro de 2008.

Apesar de não ser possível fazer uma análise sólida sobre o número de contratações de servidores públicos a nível federal – e, também por não ser o objetivo principal do trabalho – devido à ausência de dados, o presente trabalho recorreu aos dados que estavam disponíveis, apesar de desconhecidos, seja no Boletim Estatístico de Pessoal, do Ministério do Planejamento ou na Secretaria do Tesouro Nacional.

De acordo com dados divulgados pelo Boletim Estatístico de Pessoal, do Ministério do Planejamento, o número de servidores temporários no serviço público federal totalizou 31.321 de 1999 a 2002 e atingiu 51.964 de 2003 a 2006, o que representa um aumento de 66% entre os dois períodos.

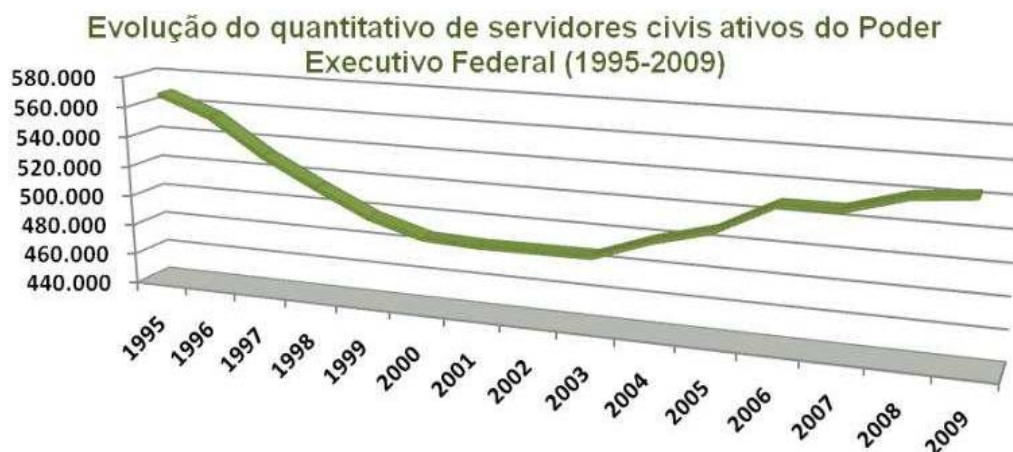
E, segundo dados da Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional, em dezembro de 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, havia 15.588 funcionários sendo pagos pela União em contratação temporária. Esse número subiu para, respectivamente, 20.323, 23.594 e 28.661 em dezembro de 2003, 2004 e 2005, durante o governo Lula; o que representa um aumento de 83%.

Se o governo Lula representou a volta do Estado forte, em substituição ao Estado mínimo, neoliberal, de Collor e FHC, os dados apresentados demonstram que a materialização deste “novo” Estado – que se dá através de seus servidores públicos, uma vez que os mesmos são os instrumentos para materialização das respectivas ações estatais – teve forte participação dos servidores temporários.

No entanto, em nível federal, esse aumento no número de trabalhadores temporários também acompanhou um aumento no quadro de servidores efetivos – como

demonstrado no gráfico 1 – que passaram de 485.741 em janeiro de 2003 para 542.843 em maio de 2009, o que representa um aumento líquido¹⁰ de 57.102 servidores (11%).

GRÁFICO 1: Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal (1995-2009)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – SRH/MP

Apesar de pequeno, esse aumento de 11% demonstra uma retomada das contratações efetivas, via concursos públicos; principalmente quando analisamos a tabela 1, que demonstra uma queda significativa no número de servidores efetivos contratados por concurso público durante os dois mandatos do presidente FHC.

TABELA 1: Ingressos no Serviço Público por meio de concurso público 1995-2002¹¹

ANO	QUANTIDADE
1995	19.675
1996	9.927
1997	9.055
1998	7.815

¹⁰ ingressos menos aposentadorias e demais exclusões.

¹¹ Em 2000, 2001 e 2002 estão sendo consideradas as informações que constam no cadastro SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, entretanto, podem ser inconsistentes as informações de ingresso no Serviço Público Federal por concurso (Quantitativos - Cargos/Carreiras), tendo em vista que o preenchimento do campo "ingresso no serviço público", pelo órgão de origem, não era obrigatório.

1999	2.927
2000	1.524
2001	660
2002	30

Fonte: Ministério do Planejamento - Boletim Estatístico de Pessoal.

1.2.3. O Servidor Temporário no Paraná

Em razão das reformas trabalhistas patrocinadas pelo Estado brasileiro ao longo dos anos 1990, o funcionalismo público paranaense também sofreu com o desgaste decorrente de uma postura neoliberal vigente nos governos dos anos 90. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes):

Essas mudanças se expressaram nas reformas trabalhistas patrocinadas pelo Estado brasileiro ao longo dos anos 1990, regulando a figura do trabalhador cooperado, do terceirizado e do temporário, o que levou à precarização do trabalho, resultando na menor formalização das relações de emprego, baixos salários, maior jornada, maior rotatividade e menor segurança para o trabalhador. A flexibilização patrocinada pelas reformas não foi eficaz para evitar que o número de desempregados quadruplicasse nos anos 1990, e não estimulou o crescimento dos postos de trabalho, como previam os defensores dessas reformas ao justificá-las (IPARDES, 2005, p.3).

Para exemplificar, a mesma pesquisa chegava a seguinte conclusão à respeito da Região Metropolitana de Curitiba (a mais desenvolvida do Estado):

[...] no período 1990-2001 a RMC apresentou uma taxa de crescimento do emprego formal inferior à média do Estado e superior apenas às mesorregiões do Norte Pioneiro e do Centro-Oriental. O incremento do emprego formal na RMC dependeu basicamente do desempenho do setor de serviços, que gerou 65 em cada 100 postos adicionados no período, totalizando 68,4 mil novos postos de trabalho. Destacaram-se, ainda, o comércio varejista e a indústria de material de transporte, com 24,1 mil e 12,6 mil postos de trabalho, respectivamente. O desempenho negativo ficou por conta da construção civil, serviços de utilidade pública, instituições financeiras e administração pública, com o fechamento de quase 20 mil postos de emprego. No caso das instituições financeiras, a redução atingiu 1/3 do estoque existente em 1996. Observa-se, assim, que na RMC concentram-se mais fortemente que em outras mesorregiões do Paraná os impactos negativos, sobre o emprego, dos processos de reestruturação produtiva, da política econômica e do processo de privatização ocorridos no Estado nos anos 1990 (IPARDES, 2005, p.4).

Tais reformas empreendidas no Estado do Paraná resultaram na precarização do trabalho de, praticamente, todos os quadros (ou carreiras) do funcionalismo público paranaense – a exemplo da segurança pública (policiais civis, militares e polícia científica), funcionários e docentes das universidades e faculdades estaduais e, também, os servidores que formam o chamado quadro geral, oficialmente denominado Quadro Próprio do Poder Executivo (QPPE).

Conforme analisado anteriormente, nossa Carta Magna determinara que cada esfera de Governo deveria regulamentar o dispositivo constitucional no seu âmbito de competência, podendo definir a aplicação de determinados preceitos dos Estatutos dos Servidores Estatutários para os trabalhadores temporários.

No Paraná, após a aprovação da Lei Estadual nº 10.219/92, houve a transformação de regime jurídico, passando seus vínculos com o Estado, originariamente celetistas, a ser regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Paraná. Segundo o artigo 70 da referida lei: *“Os atuais servidores da administração direta e das autarquias, ocupantes de empregos com regime jurídico definido pela Consolidação das Leis do Trabalho, terão seus empregos transformados em cargos públicos na data da publicação desta Lei”*; e assim permaneceu até a contextação do ato pelo governo, em 2003.

Importante ressaltar que no Paraná, à exemplo do que ocorrera em outros Estados, também houve um movimento de reforma da Previdência que resultou em novas mutilações na Constituição cidadã de 1988. Atendendo às recomendações do Banco Mundial, houve a gradual transferência dos sistemas de previdência para o setor privado, respaldada pela Emenda Constitucional nº 20/98. No Paraná, essa transferência se materializou com a criação da ParanaPrevidência. De acordo com Coggiola (2003):

a Emenda Constitucional nº 20/98, que FHC fez aprovar no Congresso Nacional, inscreveu na Constituição Federal elementos que ajudam a viabilizar a transferência dos sistemas de previdência para o setor privado. Entre eles estão o "caráter contributivo" e o "equilíbrio financeiro e atuarial", que passaram a ser exigidos tanto para o regime geral quanto para os regimes próprios dos servidores públicos. Estes critérios não foram adotados com o objetivo confessado de privatizar os sistemas de previdência, mas sim de muni-los de uma racionalidade econômico-financeira que os tornasse "auto-sustentáveis", ou seja, que desobrigue o Estado de mantê-los por meio de recursos oriundos de outras fontes, perdendo a previdência o seu caráter de proteção social para transformar-se numa atividade puramente financeira (COGGIOLA, 2003, p. 9-10)

De acordo com a Lei 12.398/98, de 30 de dezembro de 1998, a ParanaPrevidência caracteriza-se como instituição, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de

direito privado, natureza de serviço social autônomo para-administrativo, com patrimônio e receitas próprios e com autonomia técnica e financeira; sendo um ente de cooperação governamental, no cumprimento, pelo Estado do Paraná, de suas obrigações de Seguridade Funcional, compreendendo os programas de Seguridade Funcional, dos quais são beneficiários os agentes públicos estaduais, seus dependentes e pensionistas. Vincula-se, por cooperação ao Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, que supervisiona a execução do Contrato de Gestão celebrado com o Estado do Paraná, observando o disposto na Lei nº 12.398/98 e no Estatuto da Instituição, aprovado pelo Decreto nº 720 de 10 de maio de 1999 e demais dispositivos legais aplicáveis.

Com relação à transformação do regime jurídico dos servidores paranaenses, que passaram a ter seus vínculos celetistas transformados em estatutários, o relatório do Conselho de Administração da ParanaPrevidência – sobre os gastos previdenciários do Estado, e que dava uma grande ênfase aos impactos da aprovação da Lei Estadual nº 10.219/92 – publicado em 2003, relatava que o número de servidores nessa situação, correspondia a aproximadamente 2584 pessoas (excluídos os dados das IES – Instituições de Ensino Superior), assim distribuídas: 70% na educação, 20% na saúde e 10% em outros órgãos.

A exemplo do que ocorrera, também, em outros Estados, o Paraná – representado pelo Conselho de Administração da ParanaPrevidência – também denunciava a ilegalidade na efetivação dos vínculos celetistas.

Conforme já frisado, com o advento da Lei Estadual nº 10.219/92, os servidores em questão tiveram averbada em sua Carteira de Trabalho a transformação de regime jurídico, passando seus vínculos com o Estado (originariamente celetistas) a ser regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Paraná.

Diferente do que possa parecer, num primeiro momento, a Lei Estadual nº 10.219, de 21/12/92, que estabeleceu o Regime Jurídico Único no Estado do Paraná, não pode alcançar aqueles que foram admitidos pela Administração por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Isso porque nos contratos temporários (indevidamente efetivados pela referida lei sem a realização de concurso público) o vínculo firmado entre o particular e o Poder Público é temporário e precário. Como no presente caso os antes empregados – com vínculo laboral precário – foram enquadrados no regime estatutário, necessário ressaltar que tal transformação de regime é nula (PARANAPREVIDÊNCIA, 2003, p. 19-20).

Baseados então, no argumento de que a contratação só teria validade após aprovação em concurso público de provas e títulos – pois a transformação do vínculo celetista em estatutário, sem prévia aprovação em concurso público para investidura em

cargo efetivo, seria inconstitucional – o governo iniciou uma série de demissões, alegando que:

[...] Portanto, todos os celetistas – estabilizados e, pela mesma (ou com mais) razão, não estabilizados; concursados e não concursados –, para ocupar cargo público efetivo, têm que prestar (novo) concurso relativo ao cargo visado. Não importa como se deu o ingresso do servidor celetista no serviço estatal – tanto os concursados quanto os não concursados devem prestar concurso público (este para provimento de cargo efetivo), pois são ocupantes de emprego e não cargo público. Diante do exposto, resta apenas concluir que conferir “efetividade a servidores que, além de admitidos no regime celetista, não prestaram concurso público [...] é afrontar grosseiramente o art. 37, II, da Constituição Nacional” (PARANAPREVIDÊNCIA, 2003, p. 19-20).

O então, secretário da educação, Maurício Requião (que ocupou o cargo de 2003 a 2008), em nota à respeito de manifestação da APP- Sindicato, declarava a posição da SEED:

[...] “a situação dos funcionários celetistas do Estado é irregular e seus contratos foram considerados nulos por decisão do Supremo Tribunal do Trabalho, em sentença já transitada em julgado”. No que diz respeito aos servidores da Educação, a Secretaria de Educação entende que o vínculo celetista deve ser encerrado, porque torna precárias as relações de trabalho, suprime direitos e ainda coloca os trabalhadores à margem da carreira de servidor e de professor. O processo de substituição do vínculo celetista pelo vínculo estatutário começou ainda em 2003, com a realização do concurso público para 16 mil novos estatutários. O secretário lamentou que muitos dos atuais celetistas não aprovados no concurso perderão seus empregos. “Temos, porém, a consciência de que oferecemos a todos a oportunidade do Concurso Público, no qual mais de 10 mil celetistas foram aprovados, conquistando a condição de servidores públicos com suas obrigações e seus direitos (AEN¹², 2004).

Após inúmeras ações movidas contra o Estado pelos professores celetistas demitidos, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 114) proposta pelo governo do Paraná contra o artigo 233 da Constituição Estadual paranaense, ficando decidido que somente os servidores celetistas que trabalhavam há pelo menos cinco anos continuados, quando da promulgação da Constituição Estadual paranaense, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, serão considerados estáveis no serviço público; passando a integrar quadro especial, a ser extinto à medida que se vagarem os cargos e funções.

Já os servidores temporários, decorrentes do art. 37 da Constituição Federal (contratos por prazo determinado) denominados, no Paraná, como “contratados em regime especial” (CRE), são regulamentados pela Lei Complementar nº 108, de 18 de

¹² Agência Estadual de Notícias

maio de 2005, a qual foi alterada e, hoje, possui redação dada pela Lei Complementar n° 121, de 29 de agosto de 2007.

Segundo dados disponibilizados pelo Portal do Servidor Público do Paraná, esse tipo de contratação teve um crescimento expressivo nos últimos anos, principalmente nas áreas onde o número de servidores efetivos também é maior, a exemplo da educação.

Como se pode observar na tabela 2, ao final do ano de 2008, a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná – que divulga dados somente a partir de 2008 – contabilizava um total de 23.994 servidores temporários, sendo que 19.400 destes eram docentes contratados pela Secretaria Estadual de Educação-SEED, o que representa 80,85% do total de servidores temporários do Estado. No ano de 2009 o total de servidores temporários era de 30.595, sendo 22.589 (73,83%) deste total composto por docentes contratados temporariamente. Já, no ano de 2010, dos 33.272 servidores temporários, 26.406 eram docentes, o que equivale a 79,36%.

TABELA 2: Número de servidores temporários (CRE) lotados em suas respectivas secretarias durante os anos de 2008 a 2010

	2008	2009	2010
SEED (total)	22.526	27.514	31.035
ag. exec.	744	1.764	872
ag. Apoio	2.382	3.161	3.757
DOCENTES	19.400	22.589	26.406
IFES	296	286	279
DEMAIS CRES		2.795	1.958
FUNSAUDE	349	1.122	814
SESP	363	511	341
SEJU	1		
IAPAR	187	244	292
SUDHERSA			
IPARDES	43	58	67
CPRA	46	26	159
DER	183	151	11
FIA		181	
SECJ		252	
TOTAL	23.994	30.595	33.272

Fonte: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná / Departamento de Recursos Humanos (dados trabalhados pelo autor).

A tabela 3 faz uma comparação entre o movimento de contratações de servidores efetivos e temporários no Estado, observa-se que nos últimos três anos, para os quais há

dados disponíveis, a contratação de servidores efetivos aumentou em 7%, enquanto a contratação de temporários teve um incremento de 38%. A participação dos contratos temporários, que em 2008 era de 16% sobre o total de servidores chegou a 19% em 2010, mesmo com as ponderações do secretário da educação e a posição do sindicato sobre os contratos temporários anteriores. O final do período em análise não parece indicar a reversão do quadro de contratos temporários no Estado.

TABELA 3: Comparação do número de servidores públicos efetivos e temporários (CRE) do Paraná durante os anos de 2008 a 2010¹³

	2008	2009	2010	aumento %
EFETIVOS	129.360	135.519	139.626	7%
PERCENTUAL	84	82	81	
TEMPORÁRIOS	23.994	30.595	33.272	38%
PERCENTUAL	16	18	19	
TOTAL DE SERVIDORES	153.354	166.114	172.898	

Fonte: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná / Departamento de Recursos Humanos (dados trabalhados pelo autor).

Esse aumento, nos últimos anos, na contratação de servidores temporários no estado – embora a série histórica apresentada não seja apropriada para tirar conclusões – pode estar relacionado a um processo de flexibilização das relações de trabalho, particularmente iniciado nos anos 90 e que – no que diz respeito ao trabalho docente – será analisado no capítulo 3 desta dissertação.

1.3. Profissionalização do Magistério no Brasil: Conquistas e Percalços na luta pela regulamentação

A gênese do serviço público no Brasil está diretamente associada ao Estado Novo de Vargas conforme já destacou-se anteriormente; quando, então vários setores profissionais encontraram no Estado o seu “patrão”, dentre os quais uma camada de trabalhadores intelectuais estatais, conhecidas como servidores ou funcionários públicos, onde também se enquadravam professores de diversos níveis.

¹³ O Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná também contabiliza, além dos servidores efetivos e temporários (CRE), os cargos em comissão (que em 2008 totalizaram 3.779 servidores, 3.842 servidores em 2009 e 3.941 em 2010), os temporários celetistas (que totalizavam 12.352 servidores em 2008 e 9.915 em 2009), os estagiários (6.020 em 2008 e 7.376 em 2009), além das empresas dependentes que aparecem na folha de pagamentos de 2010, totalizando 588 funcionários.

A educação nesse período era usada como um instrumento importante do aparelho ideológico desse Estado Novo. Desta forma, o setor educacional foi um dos principais meios para Getúlio Vargas conseguir legitimidade frente às classes trabalhadoras. Nesse sentido, o professor seria uma peça chave para se atingir esse propósito, o que fica elucidado no trecho a seguir:

[...] a educação nacionalista [...] é hoje o primeiro dever e o desígnio supremo de todos os que, como educadores e mestres, se entregam à obra evangélica de iluminar, semear, povoar e enriquecer a alma jovem e ardente do Brasil, generosa e grande, bela e opulenta como seu próprio território. Diante de uma e de outro, antes do professor está o patriota, o soldado de sua bandeira, o operário de sua unidade, o pregoeiro do seu destino, o paladino de sua honra, o garimpeiro de sua história, o sacerdote de sua imortalidade (LOBO, 1941, p. 49).

Mas o Estado Novo não precisaria somente de “*mestres entregues à obra evangélica de iluminar, semear, povoar e enriquecer a alma jovem e ardente do Brasil*”, uma vez que o Brasil já apresentava, desde os primórdios da República, uma taxa de crescimento vegetativo impressionante. Assim, o Estado Novo teve que lidar com um novo cenário, o da multiplicação de matrículas e de escolas e, conseqüentemente, um desequilíbrio causado por esta nova demanda por professores e a oferta cada vez mais insuficiente de recursos financeiros. De acordo com Monlevade:

A multiplicação de escolas normais disponibilizou um professorado primário maior em qualificação e diferente em natureza, agora predominantemente feminino e oriundo cada vez mais das classes populares. Engendrava-se um novo quadro de assalariados e assalariadas que, por precisarem do salário para sobreviver, talvez fossem mais dóceis em aceitar a proposta do capital travestido em Estado empregador : “se queres ganhar mais, trabalha mais”. Alunos demais, recursos de menos, padrões diversificados nas redes estaduais, municipais e particulares: está pronto o cenário do multi-emprego e da multi-jornada (MONLEVADE, 2000, p. 39).

Essa mudança no perfil do professorado público brasileiro que deixava de ter origem exclusivamente nas classes médias urbanas e frações das elites, passando a constituir-se também das camadas populares, irá contribuir para tornar a categoria em uma das maiores categorias profissionais do país.

Ocorreu, assim, um processo de mobilidade tanto ascendente quanto descendente, pois os que tinham origem nos “de cima” se proletarizaram enquanto os de origem popular ascenderam a uma profissão da classe média. A nova categoria, formada por essas duas frações, foi submetida a condições de vida e de trabalho determinadas pelo arrocho salarial (FERREIRA Jr., BITTAR, 2006, p. 1159).

O crescimento expressivo de matrículas no ensino elementar – ocasionado, entre outros fatores, pelo processo de urbanização, pelo êxodo rural e pelo crescimento

demográfico – também gerou uma extensiva demanda por professores. No entanto, os recursos financeiros eram insuficientes para dar conta dessa demanda, o que fez com que os salários dos professores tivessem uma considerável redução, reforçando, com isso, a prática da multi-jornada e o multi-emprego. De acordo com Monlevade (2000), isso seria consequência, ainda, da falta de financiamento adequado para a educação, pois a arrecadação não crescia e a destinação de verbas era cada vez menor.

A educação nesse período foi marcada pelo dualismo¹⁴, assim, os estudantes oriundos das camadas médias e altas da sociedade teriam direito a um ensino que os conduziria à universidade, já para as classes menos favorecidas restava o ensino “profissionalizante precoce”, atendendo assim aos desejos da classe empregadora, ratificando a ordem dominante. Essa contradição não se dava entre a burguesia e o proletariado, mas entre os setores modernos (liberais) e os tradicionais (representados, no setor educacional pela igreja) do sistema capitalista. Estes setores representavam a classe dominante em luta pelo controle do Estado (FERREIRA Jr., BITTAR, 2006).

O Estado Novo de Getúlio Vargas, institucionalizava oficialmente a discriminação social, através da escola, a elitização mantém-se, tal como era antes no Brasil colonial e Imperial. As principais orientações das políticas educacionais no período enfatizavam a educação cívica e nacionalista que tinha como objetivo formar indivíduos identificados e comprometidos com a tarefa de fazer do Brasil uma grande nação. Assim, cria-se o Ministério da Educação e Saúde, já em 1930, a quem caberia regulamentar o ensino e estabelecer as diretrizes educacionais para toda a nação.

No setor educacional, o Estado Novo configura-se legalmente através de vários Decretos-Leis no período de 1942 a 1946 que ficou conhecida como Reforma Capanema (fazendo referência ao então Ministro da Educação Gustavo Capanema). Essa reforma ratificava a, então, ordem vigente mantendo como característica da educação brasileira o dualismo. A própria Lei Orgânica do Ensino propiciava dois “caminhos” a serem percorridos do ensino primário ao ensino profissionalizante.

¹⁴ De acordo com FERREIRA Jr. e BITTAR (2006), esse dualismo no setor educacional brasileiro dizia respeito a organização de um sistema de ensino bifurcado, com um ensino secundário público destinado às “elites condutoras” e um ensino profissionalizante para as classes populares. Embora o artigo 129 da Constituição de 1937 tivesse destinado o ensino técnico-comercial às “classes menos favorecidas”, a partir de 1942 esse ramo de ensino começou a contar com uma legislação nacional. Também na mesma época foram criados o Senai, através do Decreto-Lei nº 4048, de 1942, e o Senac por meio do Decreto-Lei nº 8621, de 1946, visando qualificar a mão-de-obra para a indústria e o comércio/prestação de serviços, respectivamente. Estas instituições profissionalizantes dirigidas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), naquele primeiro momento, pagavam uma “ajuda de custo” a seus estudantes, o que ficava mais atraente ainda as pessoas das camadas baixas da sociedade.

Para os objetivos do presente trabalho é importante salientar que durante a segunda década de vigência do Estado Novo, o governo fixou as normas para a formação do professor primário, assim como estabeleceu exigências para o exercício do magistério em diferentes níveis de ensino. Essas medidas integravam um programa de modernização que tinha como objetivo assegurar condições para o desenvolvimento industrial. Como analisa Castro (2005):

A educação passou a ocupar posição estratégica no programa de Vargas, no sentido de assegurar o progresso econômico com ordem. Para isso, não bastava expandir a escola; era necessário renová-la, dotando-a de padrões e formas de organização compatíveis com os avanços da ciência, imprimindo nela os mesmos padrões de racionalidade de outras esferas do serviço público. Acentuou-se, assim, a importância da formação de professores em instituições especialmente criadas para este fim (CASTRO, 2005, p. 6).

Em 2 de janeiro de 1946 foi sancionada a Lei Orgânica do Ensino Normal – através do Decreto-lei 8530 – que estabeleceu as diretrizes gerais para o funcionamento das escolas normais em todo o país, pretendendo dar uniformidade à formação de professores em todo o território nacional, estabelecendo princípios e normas relativos a regime de estudos, conteúdos programáticos, métodos e processos didáticos.

A referida Lei do Ensino Normal não trouxe grandes transformações e tinha como objetivo formar professores para escolas primárias e dirigentes de escolas. O Ensino Normal era dividido em dois ciclos, o primeiro com duração de quatro anos e que visava a formação de regentes e o segundo com duração de três anos para formar professores. E, ainda segundo Dias (2009):

o conjunto de políticas educacionais dos anos de 1930, tanto destinadas à regulamentação da profissão docente ou que, através das reformas do ensino atingiam os professores na organização das instituições escolares, manteve sobre a profissão docente a concepção de apostolado, sacerdócio, ou seja, ofício “penoso”, exercido com abnegação, esforço, consagração e devoção, o que já caracterizava o estatuto social da profissão. Mas, como era preciso engajá-los e conformá-los ao projeto político e econômico do Estado, tratava-se de um “apostolado cívico” (DIAS, 2009, p. 8).

No entanto, a profissionalização docente dependia, ainda, de regulamentações que não dizem respeito apenas à organização interna do campo educacional, mas também, de temáticas referentes ao estatuto econômico do professorado, à sua condição de trabalhador do ensino. No contexto do Estado Novo de Getúlio Vargas, não apenas os professores, mas diversas profissões estavam sendo regulamentadas por meio da legislação trabalhista. A Reforma Francisco Campos criou para as escolas a obrigatoriedade de formalizarem, por escrito, contratos de trabalho com os professores, mas a regulamentação da lei enfrentava obstáculos por parte dos empregadores.

Segundo Dias (2009):

Em 1939, o Ministério do Trabalho designou Comissão para elaboração de anteprojeto de lei sobre os contratos de trabalho, com a participação de representantes do Ministério da Educação e Saúde. A Comissão era composta por Luiz do Rego Monteiro e Max Monteiro, da parte do MTIC¹⁵, Antonio Figueira de Almeida, técnico do MES¹⁶, Abgar Renault, diretor do Departamento Nacional de Educação e Lourenço Filho, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP).

Documentos existentes no Arquivo do Ministro da Educação Gustavo Capanema permitem conhecer a tramitação do processo, a disputa entre representantes do MES e do MTIC no que diz respeito a que órgão caberia a competência no assunto, as divergências, os impasses e as negociações. Existem, também, memoriais encaminhados pelo Sindicato dos Professores ao Ministro da Educação Gustavo Capanema, solicitando e sugerindo resoluções sobre o assunto. São fontes documentais que permitem apreender a correlação de forças, os sujeitos e as estratégias que atuavam sobre a gestação de políticas públicas que incidiam sobre o campo de atuação profissional do magistério do ensino secundário (DIAS, 2009, p. 10).

Devido às diversas negociações e divergências, em 1940, era sancionado o Decreto-Lei n. 2.028 que dispunha sobre o trabalho no magistério particular. A partir de então, o professor estava legalmente reconhecido com um “trabalhador do ensino”. De acordo com Dias (2009), o decreto estendia aos professores e auxiliares da administração escolar todos os preceitos da legislação de proteção e assistência aos trabalhadores e de previdência social, equiparando-os aos comerciários. Com a criação da Justiça do Trabalho, em 1º de maio de 1941 e, posteriormente, em 1943, esses direitos seriam estendidos aos demais professores da rede pública de ensino, através da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que regulamentaria a profissão docente nas décadas seguintes.

Entretanto, o reconhecimento, através da legislação trabalhista, com contratos de trabalho regulados por lei, não significou a garantia do cumprimento da legislação por parte dos empregadores. Em relação às questões referentes à remuneração da categoria docente, cabe aqui uma outra análise feita por Dias (2009):

Como vimos, parte das reivindicações do Sindicato de Professores foi atendida pelo Decreto 2.028 de fevereiro de 1940, mas atribuiu competência ao Ministério da Educação para deliberar sobre a fixação da “remuneração condigna”. Foi, assim, instalada uma Comissão especial, em abril de 1940, composta por Lourenço Filho (Diretor do INEP), Francisco Montojos (Diretor da Divisão do Ensino Industrial), Oswaldo Gomes da Costa Miranda, técnico do Ministério do Trabalho. A definição de critérios para fixação da remuneração dos professores atravessou as décadas de 1930 e 1940. Sucessivas comissões, anteprojeto, pareceres, portarias e decretos focalizaram esta questão.

¹⁵ Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

¹⁶ Ministério da Educação e Saúde

[...] Os estudos da Comissão esclareciam que tanto a “remuneração condigna” quanto o estabelecimento do Registro Profissional no Ministério do Trabalho eram medidas que visavam a contribuir para o magistério “tornar-se atividade realmente ‘profissionalizada’”, posto que, com exceção do ensino primário, “o magistério, na maioria dos casos, não representa a profissão principal, caracterizada por preparação ou aprendizagem específica, e atividade habitual e continuada, de que o indivíduo faça seu verdadeiro instrumento de subsistência”
(DIAS, 2009, p. 12-13).

No entanto, é importante destacar que durante o Estado Novo a educação alcança níveis de atenção nunca antes atingidos. Segundo Azevedo (1963), de 1930 a 1940 dá-se um desenvolvimento do ensino primário e secundário que jamais se registrara até então no país, sendo que, de 1936 a 1951 as escolas primárias dobraram e as secundárias quase quadruplicaram, em número, ainda que tal desenvolvimento não seja homogêneo, tendo se concentrado nas regiões urbanas dos estados mais desenvolvidos.

A queda da ditadura Vargas, entretanto, não alteraria a política educacional que não conseguia atender às demandas apontadas pelo momento histórico de retomada da democracia. A perspectiva de uma educação nacional, que refletisse os princípios liberais incorporados à Constituição de 1946, foi acenada na década de cinquenta, com as discussões em torno da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, a qual só seria promulgada nos anos sessenta. De acordo com Castro:

O período que antecedeu à promulgação dessa lei foi marcado por controvérsias em torno das idéias de centralização e descentralização do ensino e da dualidade Escola pública X privada. O projeto foi alvo de discussão por vários anos e gerou conflitos entre os representantes liberais, que defendiam a escola pública e os representantes da Igreja Católica, que faziam a defesa da escola privada (CASTRO, 2005, p. 8).

1.3.1. Ditadura Militar, Crescimento quantitativo e precarização do trabalho docente

Como analisado anteriormente, a categoria docente era constituída em sua maior parte por professores primários, devido, entre outros fatores, ao fato de o Governo Federal ter decretado uma série de leis que priorizavam esse nível de ensino (que antes do Decreto-Lei 8529, de 2 de janeiro de 1946, era responsabilidade exclusiva dos estados, que não tinham condições de atender toda a demanda). O expressivo crescimento de matrículas no ensino elementar também gerou uma extensiva demanda por professores, o que contribuiu para torná-la uma das maiores categorias profissionais do país.

De acordo com Ferreira Jr. e Bittar:

A passagem da década de 1960 para a de 1970 foi marcada por mudanças estruturais no sistema nacional de educação e, apesar da preponderância dos professores primários, entretanto, uma fração residual de docentes públicos estaduais com formação universitária já dava mostras de seu crescimento, sendo que, a partir de 1970, eles constituiriam a base do magistério público estadual de 1º e 2º graus (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1163).

Assim como no Estado Novo de Vargas, a educação foi um dos meios mais eficazes para difundir a ideologia que pretendia legitimar o regime militar. Dessa forma, as políticas educacionais elaboradas e postas em prática no período ditatorial respaldaram a expansão quantitativa das escolas públicas, porém, sem maiores preocupações com aspectos qualitativos. E, ainda de acordo com Ferreira Jr. e Bittar:

Entre os vários aspectos que marcaram a educação brasileira nesse período, o impacto da política educacional do regime militar (1964-1985) sobre a categoria dos professores públicos estaduais, realçaram dois aspectos que, interligados, determinaram uma transformação radical na sua trajetória e composição: a) o seu crescimento numérico; b) o arrocho salarial a que foi submetida durante toda a vigência da ditadura. Numa sociedade que se modernizava pela via autoritária, esses dois fatores, conjugados entre si, atuaram no sentido de torná-la a maior categoria profissional do país e de conferir-lhe uma identidade de oposição ao próprio regime (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1161-1162).

Uma grande parcela da classe média, agora escolarizada e qualificada, acabou sendo gradualmente proletarizada e socialmente degradada. A expansão da economia capitalista, designada no período de “milagre econômico” parecia criar um mercado de trabalho ilimitado nos setores de produção e de serviços para a chamada “nova classe média” utilizando definição de Mills (1979), que passavam a ocupar as mais diferentes funções, contando com o seu “capital humano”, ou seja, sua qualificação profissional adquirida em instituições de ensino médio e superior. A perda do status social levava, assim, à radicalização política da classe média, agora “engrossada” pelo enorme contingente de professores, que, como já analisado, se tornara uma das maiores categorias profissionais do país. Mas, como novamente analisam, Ferreira Jr. e Bittar:

No caso brasileiro, entretanto, a proletarização do professorado não significou apenas o empobrecimento econômico, mas também a depauperação do próprio capital cultural que a antiga categoria possuía, ou seja, a velha formação social composta de profissionais liberais – como advogados, médicos, engenheiros, padres etc. – constituía um cabedal cultural amalhado em cursos universitários de sólida tradição acadêmica. Ao contrário, as licenciaturas instituídas pela reforma universitária do regime militar operaram um processo aligeirado de formação com graves conseqüências culturais (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1162).

A Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, criava o ensino de 1º grau (a partir da junção dos quatro anos do ensino primário com os quatro do ginásio) e também o 2º grau (três anos do antigo ensino colegial, podendo ser acrescido de mais um ano em

casos de cursos técnicos). Essa lei teve importantes desdobramentos para a nova configuração profissional do professorado público de 1º e 2º graus.

O capítulo V da referida lei dispunha sobre questões relativas à valorização docente, entre elas, formação inicial e continuada, organização da carreira ou condições de trabalho, como estabilidade, carga horária ou, ainda, a remuneração, entre outros itens.

De acordo com o Art. 34, a admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus far-se-ia através de concurso público de provas e títulos, obedecidas para inscrição as exigências de formação constantes na mesma Lei. A Lei também estabelecia, no Art. 36, que cada sistema de ensino deveria criar um estatuto que estruturasse a carreira de magistério de 1º e 2º graus, [...] *com acessos graduais e sucessivos, regulamentando as disposições específicas da presente Lei e complementando-as no quadro da organização própria do sistema (BRASIL, Lei n. 5.692,1971).*

E, ainda, de acordo com o Art. 39, os sistemas de ensino deveriam fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º graus, tendo em vista a maior qualificação em cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento ou especialização, sem distinção de graus escolares em que atuem.

Importante salientar que a Lei n. 5.692/71 duplicou, de quatro para oito anos, a obrigatoriedade do ensino fundamental¹⁷ a cargo do Estado, o que terá importantes desdobramentos para o financiamento da educação – que também conta com um longo capítulo a respeito na referida lei.

A Lei n. 5.692/71 também estipulava no artigo 36 que cada sistema de ensino teria um Estatuto que estruturasse a carreira dos professores públicos de 1º e 2º graus, assim foi sancionado o Decreto n. 71.244, de 11 de outubro de 1972, estabelecendo normas para a concessão de auxílio do tesouro federal aos sistemas estaduais e municipais de educação, ficando assim estabelecido:

Art. 1º Para concessão do auxílio de que trata o artigo 54 da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, considera-se satisfatório o Estatuto do Magistério Público que contiver, entre outras, as seguintes disposições:
a) paridade da remuneração dos professores e especialistas com a fixada para outros cargos a cujos ocupantes se exija idêntico nível de formação;

¹⁷ A expansão foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, que visava uma reestruturação do ensino, com a ampliação da obrigatoriedade escolar de 4 para 8 anos, através da fusão dos cursos primário e ginásio, visando a extinguir a seletividade existente pelo exame de admissão, ainda existente.

- b) igual tratamento de professores e especialistas, funcionários ou contratados;
- c) não discriminação entre professores em razão de atividade, área de estudo ou disciplina que ministrem;
- d) processo de aperfeiçoamento dos professores ou especialista, e, em particular, o que envolva afastamento do pessoal do magistério para realização de cursos de especialização e atualização.
- e) prazo máximo de um ano para o início do pagamento dos avanços verticais ou horizontais resultantes de maior titulação, a contar da data do requerimento que a comprove;
- f) avanços horizontais por tempo de serviço e por atividade em locais inóspitos ou de difícil acesso, além dos previstos nos itens anteriores; e
- g) normas sobre o regime jurídico e o campo de aplicação; conceitos que definam pessoal do magistério e suas atividades; direitos e vantagens especiais da carreira do magistério, incluindo promoção, acesso e regimes de trabalho; preceitos éticos especiais; critérios de admissão e movimentação do pessoal; deveres e proibições especiais; administração das unidades escolares.

Art. 2º As normas deste Decreto aplicam-se também às fundações e entidades instituídas ou mantidas pelos Poderes Públicos.

Art. 3º Este Decreto entrará em vigor, para os convênios de concessão de auxílio federal a serem estabelecidos, a partir do ano de 1973, revogadas as disposições em contrário.

A partir desse decreto os estados começam a elaborar os seus respectivos Estatutos do Magistério, a exemplo do Paraná, que através da Lei Complementar n. 7, de 22 de Dezembro de 1976, criava o Estatuto do Magistério Público do Ensino de 1º. e 2º. graus, estabelecendo, entre outros aspectos, o regime jurídico do pessoal do Magistério Público vinculado à administração do Estado do Paraná, o que será abordado no capítulo IV.

Em decorrência da extensão da obrigatoriedade do ensino de 1º grau, agora composto de oito séries, este foi o nível de ensino que registrou uma maior expansão quantitativa do número de professores, agora formados nos cursos de licenciatura curta, em geral ofertados por instituições privadas noturnas. Sobre esse último ponto cabe aqui uma observação feita por Bernadete Gatti (1989), sobre a formação de professores, no período analisado:

[...] não podemos ignorar as estatísticas e elas estão aí mostrando que a maioria dos cursos de licenciatura são oferecidos não pelas universidades mas por instituições isoladas de ensino superior, particulares, cujas precariedades de funcionamento são conhecidas. E o que dizer das licenciaturas curtas? De uma solução de emergência passou a solução definitiva e sua proliferação se deu, sobretudo no setor privado, principalmente em áreas do interior. As avaliações disponíveis sobre esta modalidade de licenciatura não são nada alentadoras (ver por exemplo estudos de Santos Filho, 1980 e Paiva, 1983). Santos Filho, ao concluir seu estudo, demonstra que as instituições que respondem por estes cursos apresentam grandes problemas de estrutura administrativa e acadêmicas, não possuindo as mínimas condições para desenvolver, de fato, uma formação desse tipo. O nível de profissionalização do corpo docente é baixo, a formação oferecida é insatisfatória, tanto nas disciplinas de conteúdo específico como nas pedagógicas. Considera que o desempenho aquém do

sofrível destes cursos pode se constituir mais em um obstáculo para a melhoria do ensino do que uma contribuição (GATTI, 1989, p. 5).

Os dados indicavam, segundo Bittar (2006), que o número de professores de 1º grau chegavam perto da marca de 1 milhão de profissionais nos finais da década de 1970 e início da década de 1980. As mudanças estruturais pelas quais passava o país associado às reformas educacionais alteraram significativamente as condições de trabalho e de vida dos professores, uma vez que o aumento do número desses profissionais associado ao arrocho salarial (uma característica marcante da política econômica do regime militar que acometia toda a classe trabalhadora) resultou numa drástica redução da massa salarial dos docentes do ensino básico.

Para Ferreira Jr. e Bittar:

O arrocho salarial foi uma das marcas registradas da política econômica do regime militar. No conjunto dos assalariados oriundos das classes médias, o professorado do ensino básico foi um dos mais atingidos pelas medidas econômicas que reduziram drasticamente a massa salarial dos trabalhadores brasileiros. O processo da sua proletarização teve impulso acelerado no final da década de 1970 e a perda do poder aquisitivo dos salários assumiu papel relevante na sua ampla mobilização, que culminou em várias greves estaduais entre 1978 e 1979 (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1166).

Se a classe operária, no Brasil, já havia adquirido, há décadas, uma certa consciência política, os fatores, como a rápida queda no seu padrão de trabalho e de vida, associado ao achatamento salarial fizeram com que a categoria profissional dos professores públicos de 1º e 2º graus fosse desenvolvendo, também, como analisa Bittar (2006), uma consciência política que a situava no âmago do mundo do trabalho; tanto que a categoria foi uma das mais engajadas durante o período da transição democrática, o que conferia ao movimento sindical de professores uma enorme importância sociopolítica.

Nesse sentido, como analisa Arroyo:

Os velhos estatutos do magistério, que expressavam formas de gestão em função das especificidades de cada nível de ensino e de administração, vêm perdendo sentido na medida em que o movimento de professores amplia sua expressão nacional e exige o tratamento dos trabalhadores em educação como sujeitos de idênticos direitos, independentemente do tipo de patrão – nação-estado-município-mantenedora – e independentemente da região ser rica ou pobre (Arroyo, 1990, p. 156).

No entanto, o fim do regime militar e a institucionalização do Estado de direito não significou a melhoria da qualidade de ensino da escola pública brasileira, o que se pode perceber na análise de Gatti:

O sistema escolar sem dúvida cresceu, mas, se olharmos atentamente, veremos que esse crescimento foi um crescimento meramente inercial, com espasmos aqui e ali, com muito discurso político. Contudo, os fatos falam por

si sobre as verdadeiras condições (pobres) de escolarização que atingimos no País como um todo. Conforme dados da PNAD-1987, verificamos que só 25% das pessoas com 10 anos e mais de idade chegou a completar no máximo um ano de estudos, e esta cifra salta para 34% dessa população se considerarmos os que chegaram a ter somente dois anos e menos de estudos. No Nordeste, 37% dos brasileiros com 10 anos e mais de idade não têm instrução nenhuma ou têm menos de um ano de estudos (GATTI, 1989, p.1).

E, em relação aos professores:

Mas há uma outra questão da maior importância, essa sim, denotando, a nosso ver, o maior problema relativo às possibilidades de democratização do ensino no Brasil e expondo, publicamente, o maior descaso das autoridades políticas, especificamente das educacionais: as condições de formação do professor e do seu exercício profissional. De nada vale projetar-se escolas desta ou daquela modalidade, com estas ou aquelas condições, inventarem-se currículos maravilhosos e teorias de ensino sofisticadas se forem mantidas as atuais condições de formação do professorado e de aviltamento de suas condições de trabalho. Nada vai sair do papel porque a educação requer gente trabalhando com gente. Grande parte do que a escola pode fazer para socializar o saber acumulado e refeito de geração em geração depende de quem transmite esse saber. No entanto, a importância da formação de professores - sobretudo para o 1º e 2º graus - e do oferecimento de condições profissionais dignas não tem sido assumida como um esforço de governo ou de uma política social que se preocupe com a qualidade da educação dos cidadãos em geral. Temos uma habilitação para o magistério a nível de segundo grau totalmente inoperante, descaracterizada e mostrando resultados constrangedores (GATTI, 1989, p. 5).

Importante ressaltar que nossa Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, representou um avanço importante ao assegurar a exigibilidade do direito à educação junto aos poderes públicos, elevando-o à condição de direito público subjetivo e, também, por reconhecer as condições apontadas para a concretização da valorização dos profissionais da educação – sejam elas, formação inicial e continuada, condições físicas do local de trabalho, autonomia profissional, organização da carreira ou condições de trabalho, como estabilidade, carga horária ou, ainda, a remuneração.

No entanto, as regras e os princípios garantidos na Constituição de 1988, que tinham por objetivo profissionalizar e moralizar a função pública e a administração estatal foram, no decorrer dos anos noventa, postos em segundo plano. Entre as medidas adotadas, a aprovação da EC nº 19/98, e suas complementações, merecem destaque, principalmente por regulamentarem a mudança do caráter jurídico das instituições e a flexibilização das relações de trabalho e emprego nelas estabelecidas, perante as quais o trabalhador perde direitos e torna-se mais vulnerável às pressões dos gestores. Como analisam Oliveira e Melo (2006):

Essa vulnerabilidade atinge todos os servidores: os estatutários; os novos regidos pelo sistema da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e, em menor grau, os exclusivos de Estado. Todos passam a estar sujeitos a demissão sem justa causa, ante a necessidade de redução de gastos ou a

insuficiência de desempenho. Suas remunerações passam a ser alteradas somente por lei, cuja proposta deve emanar do Poder Executivo (OLIVEIRA, MELO, 2006, p.121).

1.3.2. A Redemocratização e o contexto dos anos 90: Entre a Regulamentação e a Flexibilização

A criação do primeiro Ministério da Educação e Saúde, durante o governo Vargas, iniciou um processo de centralização que abria a possibilidade de vislumbrar um sistema nacional de ensino público, gratuito e estatal. Neste contexto, o professor, à exemplo de outras categorias profissionais, passa a integrar o universo dos trabalhadores assalariados e podemos atribuir a esse período o início da sua profissionalização, o que se dá, sobretudo nas chamadas escolas normais.

Nesse contexto, poderíamos considerar que a profissionalização da educação brasileira nacional passa por três diferentes fases. Inicia-se em 1961, com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases – que dá uma maior ênfase ao educador primário, formado nas escolas normais, e anuncia as raízes da profissionalização da atividade de ensinar – de acordo com Valle (2003).

Ainda de acordo com Valle (2003), a idéia de profissionalização da atividade docente no Brasil aparece de modo claro com a reforma do ensino instituída pela Lei 5692/71, obedecendo a uma compreensão e orientações de certos organismos internacionais relativas às condições de trabalho dos professores, na década de 1960 (o que caracterizaria a segunda fase). A terceira fase poderia ser assim caracterizada:

A profissionalização do educador passa a ser vista como algo que exige conhecimentos e competências particulares adquiridos graças a rigorosos estudos sistemáticos. Entretanto, começa-se a rejeitar a fundamentação segundo a qual o trabalho do educador depende de vocação e de aptidão dos indivíduos. A modernização do Estado, conjugada com as forças políticas contidas no processo industrial, na relação capital e trabalho, provoca rupturas com a profissionalização vista como sinônimo de profissão de fé. O educador, na década de 80, além de se reconhecer como profissional da educação e, portanto, com direito a uma carreira profissional, percebe-se como um trabalhador que pertence a uma categoria social (MOROSINI, 2006, p. 85).

Durante a década de 80, impulsionado pelos movimentos sociais e sindicais houve um processo de ampliação da regulamentação sobre o mercado de trabalho em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas, que acabariam repercutindo na promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988.

Importante ressaltar, como faz Cardoso Jr. (2002), que “o período em questão ocorreu num contexto econômico de crise e de desestruturação do mercado laboral e

teve assim, o sentido de servir de anteparo (ou contracorrente) à dinâmica econômica desagregadora, ainda, que, talvez, isso se tenha dado mais em termos simbólicos que reais”.

E assim, ao longo da década seguinte à promulgação da Carta Magna, os trabalhadores de maneira geral, mas em especial os professores do setor público, objeto de análise do presente trabalho, foram submetidos a diferentes medidas de flexibilização que provocaram mudanças substantivas na legislação do direito do trabalho, diversificando ainda mais o, já deteriorado, quadro salarial desses profissionais.

Como analisam Oliveira e Mello (2006), “a *política salarial do setor público no Brasil atualmente, caracteriza-se por uma grande diversidade, resultado de medidas diferenciadoras e flexibilizadoras das relações de trabalho*”. E ainda,

Os vencimentos dos docentes se diferenciam em função da carreira, do contrato de trabalho - efetivo ou temporário - do cargo, do regime de trabalho, do nível e da classe, do tempo de serviço, da investidura em cargos de confiança, das gratificações incorporadas, da titulação (Oliveira; Mello, 2006, p. 16).

A diversidade de vínculos no país é decorrente, dentre outros fatores, do processo de descentralização que se deu, em muitos casos, em condições adversas e com restrições de recursos, com significativas conseqüências sobre a qualidade dos serviços públicos. Como analisa Draibe (2007), “dessa forma, motivações fiscais vieram impor-se ao movimento de descentralização, principalmente no plano dos Estados, hoje submetidos a sérias pressões por redução de seus déficits e dívidas”; o que acaba servindo de argumento para a contratação de trabalhadores temporários, que representam menor ônus para os entes federados. No caso do magistério, isto é agravado pelo fato do sistema de ensino ser muito descentralizado; fazendo com que os docentes se submetam a legislações municipais, estaduais e federais; além do regime celetista, no caso dos docentes das redes privadas.

O grande número de medidas alterando a legislação do trabalho, particularmente durante a segunda metade da década de noventa, ampliaram ainda mais as formas de flexibilização da contratação da força de trabalho, acarretando um aumento do número de docentes nas escolas públicas sob formas de crescente precarização.

Para os objetivos do presente trabalho é importante ressaltar novamente que, de acordo com Lima (2002), a regulação do dispositivo constitucional não se acha limitado ao ente federal, mas legitima o exercício da atividade legiferante dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Ou seja, os entes federados tem liberdade para

dispor sobre a contratação de seus funcionários temporários de acordo com suas características próprias.

No entanto, se isso constitui-se em uma importante previsão constitucional também pode possibilitar um meio para afastar o concurso público como meio regulador de ingresso no serviço público.

O discurso hegemônico, em escala internacional – e que ganha destaque no Brasil logo nos anos seguintes à retomada democrática – destaca a necessidade de buscar outros caminhos para a promoção do desenvolvimento e que, para tanto, um dos requisitos básicos seria a realização de um conjunto de "reformas estruturais".

Embora esses argumentos tenham origem entre fins da década de 80 e início da de 90, eles ganharão maior consistência interna a partir de 1995 quando então, será proposta a construção de um novo modelo de Estado, o que terá desdobramentos importantes sobre a formulação de novas diretrizes em torno das políticas sociais, entre elas a educação.

A Emenda Constitucional nº 19/98 e suas várias regulamentações, representam um marco importante nesse novo momento para a categoria docente brasileira. A partir de então, através de uma série de medidas provisórias, amplia-se ainda mais a flexibilização do trabalho docente, precarizando sua estabilidade, assim como dos demais servidores públicos, alterando as relações de emprego e trabalho no setor.

De acordo com Souza et. al. (2009), temos um contingente grande de docentes com contratos precários/temporários (mais de 18%); sendo que, quase 3 de cada 10 docentes da educação básica pública no Brasil ainda não eram, em 2007, funcionários regidos por normas, direitos e deveres estabelecidos em estatutos próprios ou de servidores públicos e, em relação às redes estaduais de ensino houve um pequeno retrocesso em relação aos estatutários, que eram 71,5% da rede em 1997 e passaram a 70,4%, uma década após.

Como demonstra a tabela 4, o regime de contratação faz muita diferença quando passamos a analisar os salários; uma vez que os docentes regidos por estatuto do magistério/servidor público recebiam em 2007, em média, 4,2 salários mínimos (SM), já os CLTistas recebiam 23,5% a menos e os com contrato temporário 55,5% a menos.

Tabela 4: Docentes da Educação Básica – Salário e Regime de Contratação, Brasil, 2007

	DA	1997			2007		
		N	%	SM	N	%	SM

Estatutário	Estadual	5752	71,5	4,7	3327	70,4	4,3
	Municipal	2807	65,7	4,1	3487	72,7	4
	Total	8559	69,5	4,5	6814	71,6	4,2
CLT	Estadual	512	6,4	4,2	118	2,5	3,5
	Municipal	574	13,4	3,5	356	7,4	3,3
	Total	1086	8,8	3,9	474	5	3,4
Contrato temporário	Estadual	1517	18,9	2,9	1055	22,3	2,8
	Municipal	772	18,1	2,3	721	15	2,7
	Total	2289	18,6	2,7	1776	18,7	2,7

FONTE: Relatório de pesquisa “Souza, A. Et all. O trabalhador docente da Educação Básica no Brasil: panorama a partir de fontes secundárias.” 2009. (adaptado pelo autor).

A reforma da educação, que se consubstanciou, sobretudo, na Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB nº 9394/96, entre outros instrumentos legais, tornam ainda mais complexo o já conturbado quadro do trabalho escolar nas instituições públicas (Oliveira; Mello, 2006).

De acordo com Oliveira (2004), as reformas educacionais dos anos de 1990 tiveram como principal eixo a educação para a equidade social, acarretando em transformações substantivas na organização e na gestão da educação pública. Desta forma, é importante que se compreenda o impacto destas novas regulações das políticas educacionais sobre o trabalho docente.

2. POLÍTICA EDUCACIONAL, FINANCIAMENTO E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO BRASIL

O termo “política” tem inúmeros significados. O conceito está diretamente relacionado ao poder do Estado – ou sociedade política – no sentido de atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras.

As políticas públicas estão inseridas neste contexto de correlação de forças, e é através desse confronto entre os grupos sociais definidos que surgem as possibilidades para implementar sua face social, em um equilíbrio instável de compromissos, empenhos e responsabilidades.

E, em relação ao ensino público no Brasil, como analisa Sanfelice:

Já que a escola pública, em seus diferentes níveis e modalidades, tem sido necessária ao capitalismo, é melhor incluí-la na orquestra sob a regência de uma mesma batuta, do que viabilizar que ela desafine. As economias locais, os Estados nacionais [...] não importa mais a nomenclatura que se use com suas respectivas políticas educacionais para os seus sistemas públicos de ensino, vão gradativamente sendo obrigados, mas também com o consentimento de representantes locais, a dançarem uma única música [...]. Internamente as situações vão se repetindo em nível estadual [...] Garantidos os interesses privatistas, a escola pública que vai sobrevivendo por necessidade do capital [...] tem que ser afinada pela mesma regência para que, apesar dos resultados adversos, a vitória final seja do contendor por enquanto mais forte: o capital (SANFELICE, 2002, p. 16-17).

Outra questão de suma importância diz respeito ao fenômeno da descentralização das políticas públicas de caráter social sem que, no entanto, tivesse ocorrido uma igual repartição de recursos que viabilizasse o sucesso dessa transferência de responsabilidades, o que acabou gerando um processo de precarização das políticas públicas, devido, entre outros fatores, à situação de escassez a que estiveram submetidos vários entes federados do país.

Cabe aqui uma análise ilustrativa do período, feita por Silva (2005):

O país assistirá a um início de década onde o governo comanda munido de plenos poderes. Por isto mesmo, não haverá espaço para negociações e pactos com o restante da sociedade. O discurso do *disciplinamento* e da *ordem* era o prenúncio de modernidade. O Estado ocupa o centro da cena, cabendo ao Executivo (e sua tecnicidade supostamente neutra e eficiente) promover reformas e desregular direitos, desprezando conquistas institucionais que inauguravam o diálogo Estado-Sociedade. É como se tivéssemos assistido a uma colagem do Estado em sua versão autoritária (Regime Militar) a uma condição essencialmente burocrática, apesar do contexto de ampliação das liberdades democráticas, muito embora o clientelismo, a corrupção e o nepotismo tenham sido uma marca desse período. O

impeachment de Collor promoverá um rearranjo nas alianças, para que se mantenha a governabilidade, mas, não alterará substancialmente os rumos e o papel que se resguardará ao Estado no período seguinte (SILVA, Evanildo. B., 2005, p. 4).

Assim sendo, durante a década de noventa, cresce o apelo ao voluntariado e o Estado vai se esforçar em reunir intelectuais, a classe política e o empresariado na elaboração das políticas públicas de cunho social, em especial a educação, na apresentação de uma escola pública que ratifique os pressupostos delineados pelos organismos multilaterais. A presença do Estado brasileiro, a partir da referida década, como agente regulador da economia, atendeu aos anseios do mercado internacional com forte ênfase na introdução e desenvolvimento de novos padrões da força produtiva e da adequação da força de trabalho.

As reformas educacionais desse período (em toda a América Latina) irão priorizar a educação dirigida à formação para o trabalho e orientada para a gestão ou disciplina da pobreza. Como observa Oliveira :

A fórmula para se expandirem os sistemas de ensino de países populosos e com grandes níveis de desigualdade social será buscada por meio de estratégias de gestão e financiamento, que vão desde a focalização das políticas públicas educacionais ao apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo (OLIVEIRA, 2005, p. 1131).

A condução dessas reformas que irão (re)orientar as políticas educacionais na década de noventa vão desencadear uma reestruturação do trabalho do professor, ocasionando, como uma das conseqüências, uma conjuntura de ampliação da flexibilização e precarização do seu trabalho, em especial do professor que atua na escola pública.

As reformas em questão irão dar prioridade à garantia de uma suposta universalidade, possibilitando baixar custos e/ou redefinir gastos e, desta forma, permitir um maior controle das políticas adotadas, tudo isso associado à descentralização administrativa na implementação dessas políticas. A equidade far-se-ia presente sobretudo nas políticas de financiamento, a partir da definição de custos mínimos assegurados para todos (OLIVEIRA, 2005).

Diante desse contexto, o tema Financiamento, pela sua importância, em face da garantia da melhoria da qualidade do ensino, vem sendo apresentado nos últimos anos como um dos principais objetivos das políticas educacionais, assim como a questão da formação e valorização dos professores tem se constituído num grande desafio à sua implementação.

Mas é importante ressaltar que, em relação às condições de trabalho do magistério, nossa Constituição inova ao estabelecer os padrões mínimos para a sua concretização, estabelecendo como princípio a valorização dos profissionais da educação escolar através de planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e piso salarial profissional nacional para os professores da rede pública. No entanto, a regulamentação desses dispositivos foi remetida para legislações complementares, transferindo-se, assim, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade de implantar planos de carreira e remuneração capazes de assegurar: i.) – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; ii.) – a integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; e iii.) – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Nossa Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/1996, em seu artigo 67, também remete a questão à legislação dos sistemas regionais de ensino, fixando apenas como garantias mínimas: o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos; o aperfeiçoamento profissional continuado, incluindo o licenciamento periódico remunerado para esse fim; um piso salarial profissional; a progressão funcional baseada no mérito; um período reservado para estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho e, também, condições adequadas de trabalho.

Dois destes itens são de especial importância para os objetivos do presente trabalho: o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos e a garantia de condições adequadas de trabalho.

O ingresso exclusivamente através de concurso público de provas e títulos (como estatui o Art. 37, II, da C.F) é uma condição essencial para a seleção dos profissionais mais qualificados. No entanto, a própria Constituição excepcionou essa regra quando se tratar de contratação, por prazo certo, de acordo com necessidade de excepcional interesse público (Inciso IX); além do fato de a regulação do dispositivo constitucional não estar limitada ao ente federal, o que permite aos entes federados dispor sobre a contratação de seus funcionários temporários de acordo com suas características próprias; o que, em tese, pode possibilitar um meio de se afastar o concurso público como meio regulador de ingresso no serviço público.

Assim, o argumento – de que os entes públicos vêm usando da contratação temporária como meio de suprir deficiências de pessoal, sem a utilização da via constitucional do concurso público – ganha respaldo se levarmos em conta que um dos

insumos de maior peso no cálculo do custo por aluno é o que se refere às condições de trabalho, qualificação e remuneração dos profissionais da educação; também pode-se levar em conta os motivos econômicos, uma vez que os contratados pelo regime temporário embora recebam remunerações aproximadas dos servidores públicos não oneram os cofres da instituição contratante com encargos sociais, como aposentadorias futuras.

O outro item diz respeito a garantia de condições adequadas de trabalho. Novamente foi deixada para a legislação dos sistemas estaduais e municipais de ensino a definição do que seria essas condições adequadas de trabalho, uma definição essencial quando se discute qualidade do ensino. É fundamental garantir condições adequadas para o exercício efetivo do trabalho docente de forma continuada em determinada escola (o que não acontece com o professor temporário), procurando, assim, evitar a alta rotatividade. Como analisam Carreira e Pinto (2007, p.14), *“O professor desenraizado não tem estatuto profissional, portanto, perde autonomia.”*

A análise dos instrumentos de valorização docente, portanto, é uma das formas de se conhecer o contraponto a essa questão, ou seja, a desvalorização do profissional docente, representada nesse trabalho pelo professor temporário, uma vez que os professores temporários além de não possuírem garantias por não terem feito concurso público, também não se beneficiam das políticas salariais que são realizadas através dos planos de cargos e salários – leis que normatizam a promoção e progressão das carreiras públicas.

Tendo comprovadamente o professor, um enorme efeito sobre a eficiência do sistema educacional – analisar, portanto, como o Estado vem se utilizando da contratação desses profissionais (através dos dispositivos legais de que dispõe) é um dos modos de saber se esse fim está sendo efetivamente alcançado.

2.1. O Financiamento da Educação diante da redefinição do papel do Estado

2.1.1. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)

Dentre as muitas leis que emanam de nossa Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) merece destaque. Em discussão desde 1988, mesmo antes de promulgada a nova Constituição e cujo primeiro anteprojeto de lei foi depositado na Comissão de Educação em novembro daquele mesmo ano, foi finalmente aprovada como lei ordinária no Congresso Nacional por meio da Lei 9.394 de

17/12/1996, sancionada pelo presidente da República em 20/12/1996 e publicada no Diário Oficial da União em 23/12/1996. Como legislação ordinária, esta legislação estrutura a administração, declara princípios e procedimentos além de regulamentar o currículo, o ano escolar, os conteúdos programáticos e a duração dos cursos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se constitui em um dos marcos legais da política educacional brasileira, juntamente com um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação que, em conjunto, asseguram as condições formais para o exercício do direito básico à educação – especialmente o direito ao ensino fundamental – além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

Nossa Constituição estabeleceu anteriormente a repartição de competências, estabelecendo as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. Assim, ficara sob a responsabilidade do governo federal o financiamento do ensino superior (nas estruturas próprias) e de escolas técnicas federais, além da função supletiva e redistributiva em favor dos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio de transferências de recursos. Quanto aos Estados, ficou estabelecido que eles deveriam atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e aos Municípios, a responsabilidade para com o ensino fundamental e a educação infantil.

A LDB ratificou tais responsabilidades, ficando estabelecido aos níveis de governo competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas. Assim, de acordo com Castro:

Outro item importante para se entender o processo de prestação pública dos serviços educacionais diz respeito à situação de responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira. Em relação à divisão das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo, observa-se que a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Por sua vez, os estados, na composição de seus recursos, somam aqueles recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Finalmente, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera (CASTRO, 2010, p. 172).

E, ainda, de acordo com Carreira e Pinto:

Até a aprovação da EC 14/1996, o princípio que vigia o financiamento da educação era o de “recursos disponíveis por aluno”, em que os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino (18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios da receita de impostos mais transferências) e o total de alunos matriculados. Não entrava no cálculo, então, qualquer critério que buscasse garantir ou aferir uma qualidade mínima para o ensino oferecido (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 47).

A vinculação de recursos de impostos para a educação é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento da série de responsabilidades que o poder público tem para com o setor educacional brasileiro, sendo que, desde 1934, embora não de maneira ininterrupta, o Brasil adota o princípio da vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e, a partir de 1983 – através da EC nº 24/1983 – passa a haver uma destinação mínima de recursos financeiros para a educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios). A Constituição Federal de 1988, amplia os percentuais públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios).

De acordo com dados recentes, elaborados pelo INEP/MEC, o valor médio por aluno/ano investido na Educação Básica no Brasil é de R\$ 2.632,00 (dois mil seiscentos e trinta e dois) reais, relativo ao ano de 2008. No entanto, como indica o Parecer nº 8/2010, elaborado pela CNE/CBE, apesar do nítido esforço para ampliar os recursos para este nível de ensino, entre 2006 e 2008, o valor investido é ainda inferior àquele investido, por exemplo, pelo Chile, México e Argentina, e cinco vezes menor do que investem os países da Comunidade Européia.

A Tabela 5 demonstra ainda a evolução dos recursos investidos, na última década, de 2000 até 2008, para cada etapa da Educação Básica.

TABELA 5: Investimento Público Direto em educação por Estudante/Ano e Nível de Ensino na Educação Básica – 2000 a 2008 (valores nominais).

ANO	EDUCAÇÃO BÁSICA (R\$)	EDUCAÇÃO INFANTIL (R\$)	1ª a 4ª Séries E.F. (R\$)	5ª a 8ª Séries E.F. (R\$)	Ensino Médio (R\$)
2000	1.388,00	1.587,00	1.365,00	1.393,00	1.324,00
2001	1.439,00	1.433,00	1.349,00	1.518,00	1.506,00
2002	1.426,00	1.350,00	1.576,00	1.463,00	1.060,00
2003	1.448,00	1.553,00	1.526,00	1.450,00	1.217,00
2004	1.548,00	1.655,00	1.638,00	1.656,00	1.133,00
2005	1.643,00	1.566,00	1.833,00	1.746,00	1.146,00
2006	1.961,00	1.695,00	2.019,00	2.217,00	1.568,00

2007	2.291,00	2.069,00	2.408,00	2.509,00	1.837,00
2008	2.632,00	2.206,00	2.761,00	2.946,00	2.122,00

Fonte: INEP/MEC, 2008. Elaborada pela DTDIE/INEP¹⁸.

De acordo com Castro:

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, se encarregou de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, realizou uma correção importante na CF/88 no que diz respeito ao percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado na educação em cada localidade. Segundo a LDB, uma vez respeitado o índice mínimo nacional, os percentuais podem variar regionalmente de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas dos estados, DF e municípios, reconhecendo a possibilidade de esses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF/88 (CASTRO, 2010, p. 173).

Um dos insumos de maior peso no cálculo do custo por aluno é o que se refere às condições de trabalho, qualificação e remuneração dos professores e, de acordo com Verhine (2005), o componente principal do custo-aluno é o custo do pessoal, sendo que os salários dos professores representam, em média, 59% do custo total e os salários dos trabalhadores em educação (docentes + funcionários) chegam a representar 84% do conjunto.

Portanto, parecem acertadas as propostas que estabelecem, pelo menos 60% dos gastos em Manutenção do Ensino estejam vinculados ao pagamento de docentes e trabalhadores em educação, respectivamente.

Através da Emenda Constitucional nº 14/96 (que alterava a Constituição Federal, artigo 60, §§ 1º e 2º) criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A mudança aprovada exerceu forte influência no financiamento da educação, se constituindo num dos principais pilares da política educacional do presidente Fernando Henrique Cardoso e que após

¹⁸ Não se incluem nestas informações despesas com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. As seguintes naturezas de despesa foram incluídas: pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes e de capital. Estes dados referem-se aos gastos consolidados do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para a apuração dos dados financeiros dos Municípios, o INEP utilizou a seguinte metodologia: os dados das receitas vinculadas à educação foram coletados agrupando-se por Estado da Federação. Do total das receitas vinculadas à educação, aplicou-se o percentual mínimo exigido dos Municípios para aplicarem em educação, de acordo com a respectiva Constituição Estadual. Aos valores dos recursos que são aplicados na Educação de acordo com a Lei foram somados os valores do salário-educação transferidos pela União e o efeito redistributivo do FUNDEF (ano 2007). As despesas com Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, dependendo do nível ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (INEP/MEC, 2008).

sofrer algumas reformulações, deu origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB) – Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 – se constituindo, igualmente, num dos principais pilares da política educacional do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Importante observar que, em relação à remuneração, a porcentagem de 60% dos recursos – tanto do Fundef quanto do Fundeb – deve ser utilizada para o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício, independentemente da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (CNE, 2006).

Há uma certa polêmica envolvendo estas políticas de fundos. Sendo possível encontrar, na literatura especializada, posicionamentos favoráveis e contrários a estas políticas. No entanto, para os objetivos do presente trabalho, é importante ressaltar que, a partir de então, ficaram assegurados os direitos da valorização dentro de planos de carreira, e, posteriormente, com a aprovação do Fundeb, também se propôs um mecanismo de financiamento que poderia viabilizar o Piso Salarial Profissional Nacional.

2.1.2. O Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, passando a vigorar em todo o país a partir de 1º de janeiro de 1998¹⁹.

De acordo com o Manual de Orientação, elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC:

A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, pela sub-vinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número

¹⁹ No estado do Pará o Fundef passou a vigorar em 1º de julho de 1997 após ser instituído pela Lei Estadual Nº 6.044, de 16/04/97.

de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os Governos Municipais. As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica (BRASIL, MEC, 2004, p. 7).

E, ainda de acordo com GOUVEIA et. al:

A constituição do FUNDEF materializa a reorientação, por parte do governo federal, da política de financiamento da educação básica: a definição do ensino fundamental como o único nível de ensino obrigatório, gratuito e com financiamento regular no Brasil, ainda que tal regularidade apresente limite temporal, visto que tal Fundo tem existência prevista de 10 anos, segundo o disposto na Emenda Constitucional Nº 14.

Desta forma, a constituição deste, que passa a vigorar obrigatoriamente a partir de 1998, mobiliza, intensamente, as administrações públicas, os Tribunais de Contas, os sindicatos de trabalhadores de educação e um número expressivo de pesquisadores, no sentido de compreender seu funcionamento, seus limites e possibilidades tanto quanto de construir propostas alternativas para o financiamento do conjunto da educação básica (GOUVEIA et. al, 2002, p.1).

Em relação ao Paraná, segundo análise de GOUVEIA e SOUZA (2001), em decorrência da mudança na lógica do regime de colaboração provocada por iniciativa do governo estadual paranaense, o estado já tinha um alto índice de municipalização da matrícula desde o início da década de 90, sendo que após o FUNDEF houve uma tendência de conclusão deste processo com o quase encerramento da oferta das séries iniciais do ensino fundamental nas escolas estaduais.

Esse processo de municipalização da educação que, como analisado, no Paraná ocorreu antes da implementação do Fundef, teve ainda um efeito negativo em relação às condições de trabalho do docente paranaense, ampliando o quadro de precarização do trabalho no Estado, conforme apontava o estudo do IPEA, intitulado Um Retrato das Finanças da Educação no Paraná (1994):

Dispositivos constitucionais federais e estaduais determinam que os municípios devem atuar prioritariamente na manutenção e desenvolvimento do ensino pré-escolar, do ensino fundamental e da educação especial. Como já existem no estado as duas redes implantadas, a oferta do ensino fundamental, especificamente, deve ser considerada como um esforço coordenado e de colaboração entre as duas esferas de governo. Conforme mencionado anteriormente, desde 1986 o governo do estado não contrata mais professores para lecionar da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental da sua rede e, desde 1988, não expande a oferta dessas mesmas séries. Essas decisões foram tomadas unilateralmente, esperando a Secretaria de Educação que os municípios viessem a assumir, gradativamente, a expansão do ensino fundamental. Os municípios foram incentivados a contratar professores (CLT), para cobrir vagas em escolas estaduais, e a Secretaria de Educação transferia recursos para o seu pagamento.

A partir da Constituição Estadual de 1991, a Secretaria de Educação deixou de transferir os recursos para pagamento dos professores contratados pelos municípios, muitos dos quais já efetivados por concurso. Por iniciativa do governo estadual foi então instituído um "novo" programa de

municipalização, corrigindo os problemas criados e dando maior racionalidade à passagem da administração das escolas estaduais e outros serviços da pré-escola, 1ª a 4ª séries, Educação Especial e Supletivo Fase 1, para os municípios, mediante a celebração de convênios.

Dos 373 municípios, no início de 1992, o Termo Cooperativo de Parceria Educacional foi assinado por 92. No final do mesmo ano, eram 260, e, em junho de 1993, 271 já haviam assinado o termo. Não há como negar que alguns municípios, dada a situação criada com a suspensão do repasse para o pagamento de professores, foram compelidos a participar do programa. Há os que ainda não assinaram, porque, pelos critérios de transferência de recursos, nada receberiam, ou porque são "ricos", ou porque não têm rede própria, e, alguns poucos, por razões de ordem político-partidária (IPEA, 1994, s.p.).

Ou seja, dentre os muitos problemas decorrentes dessa condução unilateral e autoritária da municipalização por parte do governo estadual paranaense – que ocorreu antes da implantação do FUNDEF – está o agravamento das condições financeiras dos municípios, que passaram a se responsabilizar, também, pelo quadro de pessoal das escolas. Como relatado na pesquisa do IPARDES:

Os problemas relacionados à rotatividade dos professores municipais são decorrentes dos baixos salários pelas prefeituras e da falta de planos de carreira específicos para o magistério, principalmente nos municípios de pequeno porte – determinando a baixa qualificação dos candidatos que se apresentam aos concursos públicos (IPARDES, 1996, p. 90).

A precarização das condições do trabalho se evidenciava, dentre outros fatores, pelos atrasos nos pagamentos dos baixos salários, pela recusa dos municípios em estabelecer planos de carreira e de cargos e salários, assim como pelo não-cumprimento dos mesmos, quando existentes.

De acordo com a pesquisa do IPARDES, houve uma grande redução de despesas do Estado para com os municípios paranaenses.

Para o governo estadual, os repasses de recursos financeiros aos municípios apresentaram, ao longo do tempo, uma redução significativa, dada a sua representatividade em relação ao total das despesas da SEED, passando de 14%, antes do início do processo de municipalização, para 3% em 1995” (IPARDES, 1996, p. 94).

No entanto, em face dos dados analisados no presente trabalho, poderíamos levantar a hipótese de que essa transferência de parte das responsabilidades do Estado para os municípios – que, no Paraná, antecede à criação do Fundef – não alteraria as condições de trabalho do professor na rede estadual.

E, de acordo com o Relatório “A implantação e os impactos do FUNDEF no Estado do Paraná” (2002):

A queda do rendimento dos professores, tomando por base a análise do piso e do teto salarial da categoria, foi uma constatação evidente da pesquisa em todos os casos analisados. O FUNDEF no Paraná pode ser considerado, tomando por base este argumento, um fundo de manutenção e

desenvolvimento do ensino fundamental, mas que não tem provocado a valorização do magistério (Gouveia et al, 2002, p.44).

Com a criação do Fundef ficou determinado que a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) seria atribuída aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Sobre os desníveis socioeconômicos existentes entre os diferentes entes federados, como analisa Castro:

No entanto, devido aos desníveis sócio econômicos existentes entre eles, que acarretam baixo gasto anual por aluno, principalmente no Norte e Nordeste, a EC14/96 determinou que a União se responsabilize pela complementação de recursos ao FUNDEF, sempre que, em qualquer Unidade Federada, seu valor per capita deixe de alcançar o mínimo definido nacionalmente (CASTRO, 2001, p.17).

No âmbito de cada Estado havia um valor por aluno/ano, calculado com base na previsão da receita do FUNDEF e no número de alunos do ensino fundamental (regular e especial) das redes públicas estadual e Municipais no ano anterior.

De acordo com o Manual de Orientação, elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC:

A Lei nº 9.424/96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, a ser assegurado ao Governo Estadual e aos Governos Municipais localizados nos Estados onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental (redes estadual e municipal) for inferior a esse valor mínimo. No âmbito do Estado onde o valor *per capita* for inferior ao valor mínimo nacional por aluno/ano, a União complementa a diferença, garantindo esse mínimo anual ao Governo Estadual e aos Governos Municipais da respectiva Unidade da Federação (BRASIL, MEC, 2004, p. 13).

Em 1997 o valor aluno/ano foi estabelecido pela própria lei que regulamentou o FUNDEF (Lei nº 9.424/96). Em 1998 passou a ser fixado por meio Decreto Federal (Dec.n.º 2.440, de 23.12.1997) e, a partir de 2000, a fixação passou a ocorrer definindo-se valores diferenciados para 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série e educação especial.

Na tabela abaixo estão relacionados os valores fixados para o período de vigência do Fundef:

TABELA 6: Valor mínimo nacional por aluno/ano 1997 a 2006 (valores nominais).

	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed.	Séries iniciais-zona	Séries iniciais-zona	Quatro Séries finais	Quatro Séries finais - rural e Ed. especial zonas

			Espec.	urbana	rural	zona urbana	urbana e rural
1997	300						
1998	315						
1999	315						
2000		333	349,65				
2001		363	381,15				
2002		418	438,9				
2003		462	485,1				
2004		564,63	592,86				
2005				620,56	632,97	651,59	664
2006				682,6	696,25	716,73	730,38

FONTE: MEC/FNDE (adaptado pelo autor).

2.1.2.1. O Fundef e a Valorização Docente

A Lei nº 9.424/96, regulamentadora do FUNDEF, disciplinava que seus recursos deveriam ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, particularmente, na valorização docente, devendo ser aplicados de modo que o mínimo de 60% fosse destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos), compreendendo os professores e os profissionais que exercessem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, em efetivo exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino. É importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e aos formal e legalmente contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente.

De acordo com o Manual de Orientação, elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC (2004), a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação contemplava as despesas realizadas com:

- habilitação de professores leigos;

- capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício no ensino fundamental público) por meio de programas de formação continuada;
- remuneração dos profissionais do ensino fundamental que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário(a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa do ensino fundamental público;

A LDB estabelecia, no art. 62, que os docentes da educação básica deveriam ser formados em nível superior (licenciatura plena), admitindo como formação mínima a de nível médio, modalidade normal, para o exercício da docência na educação infantil e nas quatro primeiras série do ensino fundamental. Futuramente, no entanto, os professores deveriam ser formados em licenciatura específica ou curso normal superior; ficando definido, inicialmente, o prazo de uma década para que os sistemas de ensino deixassem de aceitar a formação em nível médio, modalidade normal, para os professores que já fizessem parte do quadro do magistério, com atuação nas quatro primeiras série do ensino fundamental.

De acordo com a pesquisa sobre a Avaliação do Processo de Implantação do Fundef e Evolução do Ensino Fundamental – divulgada em 2001 e que avaliava os impactos do Fundef de 1997 a 2000 – houve uma sutil melhoria no quesito qualificação docente. Percebe-se que ocorreu uma diminuição, em termos nacionais cerca de 50% (queda de 6% para 3%) na proporção de professores sem qualificação formal (com até o 1º Grau) – quase todos concentrados nas regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste; sendo que em 1997, a porcentagem de professores com licenciatura plena era de 34% e a de pós-graduados era de 5%; em 2000 essa porcentagem passou a ser, respectivamente, 35% e 6%.

Em relação à remuneração docente²⁰, a Resolução nº 03/97 da CEB/CNE determinara que “a remuneração dos docentes do ensino fundamental (...) constituirá referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio”. No entanto, não ficou determinado o valor da remuneração do magistério, nem mesmo o

²⁰ Conforme os dispositivos e fórmulas de cálculo presentes no Parecer nº 10/97 e na Resolução nº 03/97 da CEB/CNE, ao se definir critérios para o cálculo da remuneração dos docentes, deve ser levado em consideração o custo médio aluno-ano, que é a razão entre os recursos do FUNDEF acrescidos dos demais recursos sub-vinculados para o ensino fundamental e a matrícula nesse nível de ensino em cada sistema. Esse valor é a referência para a definição do ponto médio da escala salarial dos profissionais da educação, correspondendo à média aritmética entre a menor e a maior remuneração possível na carreira do magistério.

piso salarial profissional, apenas se fixou o montante de recursos a ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério: mínimo de 60% do FUNDEF, exclusivo para o ensino fundamental.

De acordo com o Manual de Orientação, elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC (2004):

A remuneração dos profissionais da educação, no que se refere tanto ao piso (menor salário), quanto ao teto (maior salário) do magistério, será definida em cada sistema, estadual ou municipal, a partir dos recursos disponíveis e critérios definidos pelas normas legais de cada nível de governo, nos respectivos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério. O valor do investimento mínimo nacional, fixado por aluno/ano, não é piso, nem teto salarial nacional (BRASIL, MEC, 2004, p. 27-28).

Quanto às possibilidades de, a partir do FUNDEF, realizar-se uma efetiva valorização dos professores em termos de remuneração, vários autores ressaltavam seu aspecto frágil, a exemplo de Castro:

Apesar das expectativas positivas, existe a possibilidade de que a remuneração salarial dos professores, em seu conjunto, não seja significativa em relação a um patamar mínimo, podendo ocorrer, na verdade, um aumento da remuneração dos professores em cidades e regiões onde os salários são extremamente baixos. Por outro lado, a efetiva valorização do magistério traz consigo uma série de dificuldades a longo prazo, que surgirão à medida que os professores forem se titulando e melhorando seus currículos. Isso porque a complementação salarial, devido a uma melhor graduação, pode não estar sendo prevista na nova redistribuição de recursos no âmbito da mesma esfera pública (CASTRO, 2001, p.20).

E, ainda de acordo com Arelaro:

Não se observou nas cidades de porte médio(...) com alguma estruturação ou rede de ensino fundamental, com alguma tradição na valorização (...) do profissional do magistério, possibilidade de aumento real na remuneração dos professores. Ao contrário, o congelamento de salários, promoções e reenquadramentos na carreira foram comuns. Não é casual que o Relatório do MEC aponte que, apesar de 72% dos municipais do Brasil contarem hoje com algum plano de carreira ou estatuto do magistério, o que é positivo, por outro lado, o Relatório da Pesquisa sobre Vencimentos dos Professores (FIPE/FEA-USP) mostra que, somente em 28% deles, alguma implementação destes planos ou estatutos vem sendo realizada (ARELARO, 1999, p.36).

De fato, percebeu-se um aumento salarial, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas do país, a exemplo do nordeste cuja rede é quase toda municipal e onde estão os municípios mais pobres do país.

Em geral a literatura sobre os impactos do FUNDEF relata que houve um impacto médio positivo sobre os salários dos professores da rede pública de ensino fundamental – como demonstra a tabela 7, que faz um comparação salarial entre as redes estaduais

das unidades da federação durante os anos 1997, 2003 e 2006 – e, de acordo com Marcos Mendes:

Este impacto é diferenciado por regiões e redes de ensino, sendo maior para os professores das redes municipais da região Nordeste (entre 26,13% e 51,62%) e menor para os professores da rede estadual da região Sul (entre -10,78% e 0,8%). De modo geral, a implementação do FUNDEF tendeu a beneficiar mais os professores da rede municipal do que os da rede estadual; os professores das regiões mais pobres do que os das mais ricas; e os professores das menores cidades do que os dos grandes centros urbanos, funcionando como um mecanismo de redução da desigualdade de rendimentos entre os professores da rede pública de ensino fundamental” (MENDES, 2004, p.10-11).

TABELA 7: Média de Salário dos Docentes (em R\$) – REDES ESTADUAIS – por Dependência Administrativa – 1997 A 2006 (valores corrigidos de acordo com o IPC-Brasil FGV)²¹

ESTADOS	1997	2003	2006
Rondônia	1.522,09	1.674,17	2.296,50
Acre	805,00	1.387,96	2.250,89
Amazonas	1.026,92	1.721,87	1.797,26
Roraima	1.384,68	2.051,17	2.287,88
Pará	1.090,57	1.658,78	1.807,12
Amapá	2.273,09	2.203,50	2.354,44
Tocantins	814,28	1.418,73	1.471,83
Maranhão	751,19	1.823,43	1.927,93
Piauí	712,12	918,64	1.519,91
Ceará	1.200,70	1.498,75	1.476,76
Rio Grande do Norte	605,29	1.429,51	1.984,63
Paraíba	500,24	1.118,68	1.269,67
Pernambuco	1.026,05	1.424,89	1.240,09
Alagoas	1.126,71	1.247,93	1.304,19
Sergipe	1.164,17	1.534,14	3.259,24
Bahia	865,25	1.360,26	1.602,50
Minas Gerais	1.410,32	1.720,33	1.491,55
Espírito Santo	958,63	1.238,70	1.316,51
Rio de Janeiro	797,77	2.568,19	2.776,02
São Paulo	1.657,58	1.968,07	2.268,15
Paraná	1.530,93	1.821,89	2.454,29
Santa Catarina	1.129,28	1.461,82	1.685,09
Rio Grande do Sul	1.189,25	1.792,65	1.671,53
Mato Grosso do Sul	928,33	1.515,68	2.135,02
Mato Grosso	1.136,12	1.700,33	2.132,56
Goiás	779,36	1.070,97	1.747,96
Distrito Federal			
Brasil	1.273,33	1.741,87	2.030,24

FONTE: 1997:Censo do Professor 97 / 2003 e 2006: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC (dados trabalhados pelo autor)

²¹ Índices de correção no período com base em Dezembro de 2010: 1997=2,1782748; 2003= 1,5387620 e 2006= 1,2326938.

Em relação às irregularidades encontradas, de acordo com MENDES (2004), a não aplicação mínima de 60% dos recursos do Fundo na remuneração de professores do ensino fundamental é a mais corriqueira, ocorrendo em 37% dos casos; no entanto, segundo o autor, na maioria dos casos tal descumprimento decorre do uso das verbas para pagar professores da educação infantil e ensino médio; sendo que a diferença em relação aos 60% exigidos pela lei é, quase sempre, pequena.

Em relação aos problemas encontrados na área de relações trabalhistas com os professores, o autor relata que em 33% dos casos verificaram-se condições inadequadas de remuneração dos professores, dentre as quais:

- não-cumprimento ou simples inexistência de plano de carreira e de remuneração do magistério;
- pagamento de salários abaixo do mínimo, pagamento de salários com atraso;
- não pagamento de direitos trabalhistas;
- e o pagamento de abonos de forma aleatória, sem respaldo na legislação local.

Outro problema, observado em 30% dos casos, é o desprezo ao concurso público na contratação de professores e de diretores de escola. De acordo com MENDES (2008), *“nesse caso há evidências de que tais cargos são utilizados com finalidade político-eleitoral, havendo contratações temporárias por prazo determinado e rodízio de pessoas nos cargos”*.

Um dos principais problemas em relação à contratação de professores temporários reside no fato de que esse tipo de contratação inviabiliza as perspectivas de crescimento profissional. Segundo Mendes:

É evidente a gravidade desse tipo de problema, uma vez que impede a existência de um fator primordial da política de educação: um professor bem remunerado, com perspectiva de crescimento profissional. Com uma situação profissional precária, não há estímulo à boa atuação daqueles que já estão contratados, e tampouco há estímulo a jovens mais bem formados a se candidatarem à carreira de magistério (MENDES, 2004, p. 21).

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), Instância responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria – e que acabou se efetivando como uma das principais ferramentas de fiscalização da sociedade

sobre a alocação das verbas do Fundo e sobre a veracidade dos dados informados pelos municípios ao Censo Escolar – cujo relatório de auditorias (realizadas entre os anos 2001 a 2003), segundo Mendes (2004), apontava entre as principais irregularidades:

- i. Não execução de 60% com pagamento dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental (apontado em 37% dos municípios auditados);
- ii. Condições inadequadas de remuneração de professores, indicando a inexistência ou não cumprimento de plano de carreira e remuneração do magistério, pagamento de salários abaixo do salário mínimo, atraso no pagamento de salários, pagamentos de abonos sem regras preestabelecidas, não pagamento de direitos trabalhistas (33% dos municípios auditados);
- iii. Professores/diretores não concursados ou inobservância de ordem de aprovação em concurso (30% dos municípios auditados);
- iv. Desvio de recursos da parcela de 60%, desvio de parte da remuneração dos professores, contratação fraudulenta de capacitação não ministrado (13% dos municípios auditados);
- v. Pagamento de salários indevidos ou a pessoas que não trabalham para a administração municipal; Funcionários já demitidos, não vinculados, não concursados e sem comprovação de terem recebido efetivamente (fantasmas), gratificações indevidas a funcionários (12% dos municípios auditados);
- vi. Uso da parcela de 60% para pagamento de outros profissionais que não professores em sala de aula (4% dos municípios auditados) (MENDES, 2004, p.17).

Em relação ao Paraná, as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado em 53 municípios paranaenses, durante o período de 1998 a 2001, o que corresponde a 13% dos municípios do Estado revelaram que os principais problemas encontrados, quando da execução do programa de auditoria junto aos municípios, podem ser resumidos em:

Quanto à avaliação do controle: Demonstrada fragilidade nas informações e nos controles, como, por exemplo, na folha de pagamento dos professores, nos boletins de frequência e nos documentos contábeis.

Quanto ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEF: Utilização de recursos do FUNDEF em outras despesas; Utilização de recursos sem observância das normas, como falta de licitação, falta de destinação, falta de identificação completa da despesa, entre outras.

Quanto à contabilização de registros financeiros do FUNDEF: Fragilidade nas informações contábeis; Inconsistência nos demonstrativos financeiros, dificultando a análise mais acurada da aplicação dos recursos.

Quanto à não aplicação dos recursos nos percentuais legais: Não aplicação do percentual mínimo de 60%; Aplicação acima do limite de 40% em outras despesas de manutenção (TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ, 2002, s.p.).

Em relação às irregularidades do Fundef em nível estadual, análise de GOUVEIA e SOARES (2001), acerca das notícias referentes ao FUNDEF publicadas no Jornal Gazeta do Povo (jornal de maior circulação do estado do Paraná) nos anos de 1999 e 2000, apontava a Secretaria Estadual de Educação liderando em número de irregularidades, com 11 irregularidades confirmadas, entre as quais: execução financeira

e orçamentária irregular dos recursos, incluindo desvios de finalidade e apropriação irregular dos recursos dos municípios; Falta de controle adequado ao gerenciamento dos recursos causado, em parte, pela ingerência da Secretaria de Estado da Fazenda; Inserção irregular de pessoal na folha de pagamento do Ensino Fundamental (GOUVEIA; SOARES, 2001, p. 4).

E, ainda, de acordo com Gouveia, et al (2002):

Mesmo sem considerar o mérito das irregularidades e o mérito do teor das notícias, como fazem as referidas autoras, o dado quantitativo permite por em destaque o limite dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, muito embora as notícias de irregularidades pareçam evidenciar o contrário, a efetividade de tais Conselhos. Ou seja, se há ocorrências de irregularidades constatáveis por Conselhos que têm a natureza limitada e delimitação da representação de seus membros, o que se poderia vir a ser constatável tais não fossem estas as condições. Em outras palavras, sem efetivo controle social sobre o processo de financiamento como um todo há constatação de ocorrência de irregularidades quanto a execução orçamentária, que se tornam notícias de jornal. Imagine-se o que se poderia ser constatado caso houvesse efetivo controle social sobre o processo todo de financiamento da educação (GOUVEIA, et al, 2002, p. 31).

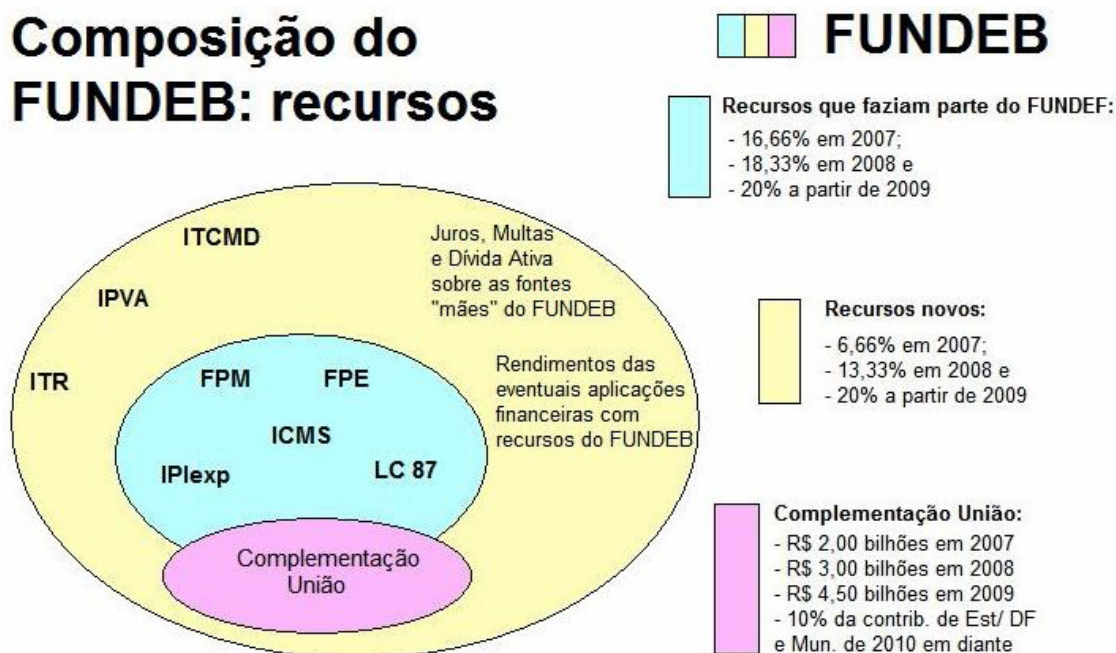
2.1.3. O Fundeb

Como já se destacou, a partir de 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – que elevou, de forma gradual, o percentual da subvinculação das receitas de alguns impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõem o novo Fundo, para 20% , ampliando, também, o número de beneficiários.

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e, também, pelo Decreto nº 6.253/2007 e sendo implantado – como citado anteriormente – a partir de janeiro de 2007; o referido fundo trás uma inovação em relação à garantia – através de um mecanismo de distribuição de recursos – de que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seja aplicada à toda educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio em suas diversas modalidades), com o objetivo de promover uma melhor distribuição destes recursos.

FIGURA 1: Composição dos recursos do Fundeb

Composição do FUNDEB: recursos



FONTE: MEC (2007)

Como demonstrado na figura 1, o Fundeb resulta da aplicação de percentuais, no âmbito de cada Estado, que aumentaram, gradualmente, de forma a atingir o percentual de 20% no ano de 2009, sobre as seguintes receitas:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios) – ITRm;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a LC nº 87/96;
- Receitas da Dívida Ativa incidentes sobre estes impostos.

Também há – além das fontes de recursos citadas, provenientes dos Estados, Distrito Federal e Municípios – uma parcela de recursos federais que são assegurados sob a forma de Complementação da União; estabelecida originalmente em R\$ 2 bilhões para 2007, R\$ 3,0 bilhões para 2008, R\$ 4,5 bilhões para 2009 e, a partir de 2010, em 10% do valor total da contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios

Como analisa o documento Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEB:

Como parâmetro de distribuição dos recursos, utiliza-se o número de alunos da área de atuação prioritária de cada ente governamental, tomando-se como base as matrículas presenciais constantes dos dados do censo escolar mais atualizado. Há que se considerar, ainda, que as matrículas serão computadas de forma gradual, atingindo a sua totalidade no ano de 2009 (art. 31, § 2º, I e II da Lei nº 11.494/2007).

Entretanto, os artigos 10 e 36 da Lei nº 11.494/2007, estabelecem forma de cálculo diferenciada, dependendo da etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino da educação básica à qual a matrícula está vinculada. Os diferentes fatores de ponderação deverão ser definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no inciso I do artigo 13 da Lei nº 11.494/2007.

A fixação dos fatores de ponderação parte do fator base = 1,0 (atribuído ao segmento das séries iniciais do ensino fundamental urbano), de forma que, para os demais segmentos, a fixação dos fatores deve observar o espaço de variação entre 0,7 (menor fator) e 1,30 (maior fator), conforme art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.494/2007. Com esse critério, a aplicação desses fatores de ponderação resultará em valores por aluno/ano específicos para cada segmento da educação básica, de tal sorte que o menor valor corresponderá a 70% do valor base (aplicado aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental urbano) e o maior valor por aluno/ano será 30% superior ao valor base (FUNDEB, 2009, p.13).

Cabe ressaltar ainda que, como já mencionado, o Fundeb é um mecanismo de distribuição de recursos que prevê que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seja aplicada à toda educação básica, ou seja: contempla as seguintes modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- creche parcial;
- creche integral;
- pré-escola parcial;
- pré-escola integral;
- séries iniciais do ensino fundamental urbano;
- séries iniciais do ensino fundamental rural;
- séries finais do ensino fundamental urbano;
- séries finais do ensino fundamental rural;
- ensino fundamental em tempo integral;
- ensino médio urbano;
- ensino médio rural;
- ensino médio em tempo integral;
- ensino médio integrado à educação profissional;

- educação especial;
- educação indígena e quilombola;
- educação de jovens e adultos presencial e com avaliação no processo;
- educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

A tabela 8 apresenta os dados sobre matrículas e receitas no Estado do Paraná entre os anos 2005 e 2006 (últimos anos de vigência do Fundef), com base nos dados divulgados pelo FNDE e pela Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE). Já, a tabela 9 apresenta os dados relativos aos anos de 2009 e 2010 (sob vigência do Fundeb).

TABELA 8: Recursos do Fundef do Estado do Paraná 2005 a 2006.

ANO	RECEITAS	MATRÍCULAS
2005	R\$ 918.970.993,83	754.278
2006	R\$986.920.873,36	741.409

Fonte: FNDE/ Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE). (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 9: Recursos do Fundeb do Estado do Paraná 2009 a 2010.

ANO	RECEITAS	MATRÍCULAS
2009	R\$2.044.272.099,67	1.315.484
2010	R\$2.279.895.601,72	1.300.719

Fonte: FNDE/ Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE). (dados trabalhados pelo autor).

De acordo com dados coletados junto à Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE) – que só apresentava os dados referentes até o ano de 2008 – as despesas dos 60%, definida no Inciso II, Parágrafo Único do artigo 22 da Lei do Fundeb, como percentual mínimo, para Trabalhadores em Educação em efetivo exercício de docência ou em atividades de apoio definidas, saltaram de duzentos e vinte milhões em 2005, para trezentos e vinte milhões em 2008. As aplicações com vencimentos de trabalhadores da educação – dos 40% – eram de quarenta e oito milhões em 2005 e, em 2008, este valor chegou a setenta

e sete milhões. O mesmo ocorreu com as despesas de MDE: dois milhões em 2005 e, nove milhões em 2008.

Em razão da ampliação da rede estadual de educação do Paraná, que se deu, sobretudo, em relação ao crescimento das matrículas no ensino médio²², o governo do Estado – Por meio do Ofício Circular nº 18/2008/GM/MEC – listou como uma de suas prioridades, a capacitação de professores para atuação nas modalidades de ensino sob sua responsabilidade; devendo ocorrer pela oferta de cursos presenciais, mediante o REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, e a distancia, via UAB – Universidade Aberta do Brasil. De acordo com a Secretaria Estadual de Educação do Paraná (2008), a capacitação seria destinada, preferencialmente, aos professores com licenciatura e atuação docente na rede pública estadual em disciplinas da base nacional comum para as quais não tem formação específica.

No entanto, em face dos resultados apresentados no presente trabalho, o que se verificou foi que o governo do Estado encontrou outra solução para “resolver” o problema, ou seja, a contratação de professores temporários, que no ano de 2010 correspondeu a 33.272 contratações (23,82%).

Sendo que o objetivo do presente trabalho é analisar como o Estado vem se utilizando da contratação de professores a fim de saber se a meta maior das políticas educacionais dos últimos anos vem sendo efetivamente alcançada, ou seja, garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, é importante destacar que com a criação do Fundeb, a Emenda Constitucional 53 preservou o princípio da garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino, modificando, no entanto, a previsão do artigo 60 do ADCT. Como analisam Carreira e Pinto:

Com a nova redação do parágrafo 1º desse artigo, que suprimiu o prazo de 5 (cinco) anos para a garantia de um padrão mínimo de qualidade, ficou evidente, segundo nossa interpretação, que esse direito tem aplicabilidade imediata cabendo à União essa obrigação, a ser exercida em colaboração com os demais entes federados. Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, o Fundeb aumenta a sub-vinculação de impostos de 15% para 20%, passando também a atingir impostos anteriormente não sub-vinculados ao Fundeb. Na União não há sub-vinculação de impostos, mas esta deve aportar anualmente, no mínimo, a partir do quarto ano de vigência do Fundeb, 10% da receita do fundo arrecadada nos demais entes federados.

²² De acordo com a SEED-PR, no Paraná, a rede pública estadual atende quase 90% dos alunos matriculados no ensino médio regular; ressaltando que, independente de todas as questões pertinentes às dificuldades dos jovens permanecerem no processo de escolarização, houve ampliação do número de matrículas no ensino médio no estado. Em 2002, eram 407 mil alunos matriculados, já em 2008, este número aumentou para 418 mil alunos. E, em oito anos, a rede estadual ampliou o número de estabelecimentos que ofertam ensino médio, de 935 para 1296, num crescimento de 38%.

Portanto, do ponto de vista constitucional, prevalece o princípio da qualidade do ensino, acompanhado do dever de assegurar um custo-aluno capaz de garantir tal princípio. Em decorrência, caso esses valores mínimos estabelecidos no Fundeb não sejam suficientes para alcançar, em todo o País, o custo equivalente ao padrão mínimo de qualidade, devem ser complementados até atingi-lo (CARREIRA; PINTO, 2007, p.47-48).

Desde 2007, a parcela dos 10% é distribuída integralmente entre os estados que têm direito à complementação da União no Fundeb, pois não têm sido definidos pela Comissão intergovernamental do Fundeb programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica. Pelas regras do Fundeb, os recursos da complementação da União beneficiam somente os Estados em que o valor aluno/ano não alcança o mínimo definido nacionalmente. Em 2009 foram contemplados nove estados – AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI – um total de 1.755 Municípios. Em 2010, essa situação não sofreu mudanças, visto que esses Estados mantêm-se na condição de beneficiários dos recursos federais do Fundeb.

Cabe ainda uma análise feita por Martins (2008), segundo o autor, no que toca à qualidade, a equidade se dá em relação à equivalência dos insumos e, ainda, no que se refere ao aspecto da distribuição, é fundada no conceito operacional de valor mínimo anual por aluno.

O Fundeb não pode dar conta, sozinho, de todos esses objetivos (daí a precipitação de pretender retirar parcela da complementação para programas de qualidade). Embora o fundo seja único, não é a única fonte de recursos no sistema de financiamento. Como o Fundef, tem uma vocação, sobretudo, para financiar a universalização ou o atendimento da cobertura preconizada pelo PNE. Sua contribuição para a qualidade dá-se, sobretudo, ao impulsionar a criação do piso do magistério (aprovado pela Lei nº 11.738/08) e a financiar o pagamento dos profissionais com os recursos sub-vinculados, isto é, o principal “insumo” da qualidade: o professor. À medida que crescer a arrecadação dos entes sub-nacionais, a partir de uma política econômica voltada para o desenvolvimento e do esforço fiscal dos entes; aumentar a complementação da União, para além dos mínimos estabelecidos pela Emenda nº 53/06, e com ela crescer o valor mínimo, será aprimorada a variedade e quantidade dos insumos que compõem a qualidade (MARTINS, 2008, p. 405).

Importante ressaltar novamente que não podemos dissociar a questão da valorização profissional docente do conceito de qualidade de ensino. É fundamental que os professores tenham uma carreira atrativa, com planos de carreira que permitam, entre outros aspectos, uma ampliação dos seus rendimentos; uma vez que uma infra-estrutura adequada, formação e salários dignos são itens indissociáveis e onde está embasado o desafio educacional atual.

Em relação à remuneração, para efeito da utilização dos 60% do Fundeb, a mesma é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos, ou seja, o salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc) ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

Ou seja, como o Fundeb define: é importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, além daqueles que se encontram, formal e legalmente, contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente.

A tabela 10 faz um demonstrativo dos gastos do Fundeb com o pagamento de pessoal contratado por tempo determinado nos anos 2008, 2009 e 2010.

TABELA 10: FUNDEB: Despesas Com Pessoal Contratado Por Tempo Determinado (PSS) no Paraná – 2008 a 2010. (valores nominais)

ANO	TOTAL PAGO
2008	177.502.880,45
2009	204.805.690,80
2010	302.368.073,00

FONTE: Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE) / Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná – Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira Segundo Natureza de Despesa – por Fonte (dados trabalhados pelo autor).

Esse aumento nas despesas com pessoal contratado por tempo determinado durante o período evidenciado na tabela acima está de acordo com a porcentagem de professores contratados temporariamente no Estado nesse período – como demonstrado

anteriormente na tabela 2 – ou seja, 18,54% no ano 2008, 22,57% em 2009 e 23,82% em 2010.

A valorização dos profissionais da educação é uma questão que sempre esteve inserida nas políticas públicas de educação; no entanto, as condições apontadas para a sua concretização têm, ao longo dos anos, sido alvo de controvérsias, resistências e até mesmo de conflitos, por parte das diferentes esferas governamentais. No entanto, é importante ressaltar que com a LDB, e a partir das políticas educacionais postas em prática após ela, se asseguraram os direitos da valorização dentro de planos de carreira, como se propôs um mecanismo de financiamento que pode viabilizar o PSPN. De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 9/2009:

O advento do FUNDEB possibilitou à União e aos entes federativos, por meio de um regime de colaboração, implementar políticas públicas no sentido de focar a garantia dos direitos almejados pelo art. 206, I e VII, c/c o art. 3º, III, da Carta Magna, bem como de estabelecer o piso do magistério com vistas a valorizar a maior parte dos profissionais da educação em exercício nas unidades escolares (CNE, 2009, p. 30).

2.1.4. O Piso Salarial Profissional

[...] a correta organização da Carreira do Magistério transcende os interesses específicos da categoria; significa, na verdade, condição *sine qua non* para a oferta de um ensino de qualidade nas escolas brasileiras (CNE, 2009, p.6).

Antes de analisarmos a questão da implementação do Piso salarial Profissional Nacional, uma conquista histórica da categoria, é importante destacar que o Brasil sempre foi reconhecido como um dos países onde a categoria docente recebe rendimentos mais baixos, como se pode notar na tabela 11, onde estão apresentados os resultados do Relatório produzido, em 2007, pela Comissão Especial da CNE/CEB²³ e que inclui dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e apresentados em Paris, durante as comemorações do Dia Internacional do Professor²⁴, realizadas em 38 países, entre eles, o Brasil.

²³ Instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio.

²⁴ O Dia Mundial do Professor celebra-se em 5 de Outubro desde que a UNESCO resolveu associar esta comemoração à mesma data em que, em 1966, uma conferência intergovernamental, organizada conjuntamente pela UNESCO e pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), aprovou uma “Recomendação” respeitante ao estatuto dos professores.

TABELA 11: Remunerações mensais de professores no início e no topo da carreira do magistério no Ensino Médio (US\$) – 2007²⁵.

País	Remuneração inicial/ano	Remuneração no topo/ano
Alemanha	2.962,16	4.120,41
Coréia do Sul	1.967,75	5.177,91
Estados Unidos	2.117,08	3.699,50
Espanha	2.421,50	3.591,66
Finlândia	1.753,91	2.610,41
França	1.826,50	3.461,41
Inglaterra	1.666,58	2.795,00
Portugal	1.562,58	4.171,75
Argentina	1.315,75	2.229,91
Chile	1.220,33	1.633,08
Malásia	1.131,25	2.485,16
Brasil	1.049,83	1.546,33

FONTE: Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB). 2007. (adaptado pelo autor).

Um dos principais objetivos na implementação do Piso Salarial Profissional Nacional no Brasil, é justamente procurar equacionar esses e outros problemas enfrentados pela categoria.

Como bem define o Parecer CNE/CEB nº 9/2009:

[...] compartilhamos da intenção de ver todos os professores comprometidos com uma só escola, deixando para trás o expediente a que foram condenados desde a Constituição de 1934, a saber, a possibilidade do “acúmulo de cargos”. Destinada a prover mestres para uma explosão de demanda de estudantes, este acúmulo propiciou a redução de remunerações e a sobrecarga de trabalho, que prejudicou a saúde dos educadores e a aprendizagem dos alunos. Esperamos que essas Diretrizes contribuam para a superação dessa esdrúxula norma constitucional, que permite até 80 horas de trabalho semanal do magistério e é considerada por tantos como direito, quando, na verdade, é opressão (CNE, 2009, p. 39).

Após quase um ano de tramitação no Congresso Nacional, o Piso Salarial Profissional Nacional (PSN) para os profissionais do magistério público da educação básica²⁶ se transformou em Lei no dia 16 julho de 2008 (Lei 11.738/08). O valor do

²⁵ A tabela original, apresentada pela Comissão Especial da CNE/CEB (2007) apresentava as remunerações anuais, no entanto para uma melhor comparação com os dados apresentados no presente trabalho optou-se por trabalhar com valores mensais, deixando a tabela original em anexo ao presente trabalho.

²⁶ A Lei 11.738/08 que instituiu o PSPN, inicialmente, não contemplava os demais trabalhadores em educação. Essa demanda foi incluída na EC 53, que ampliou o princípio da valorização aos “profissionais da educação escolar”. Assim, as garantias constitucionais antes restritas à categoria do magistério público – planos de carreira, piso salarial e ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos – agora dizem respeito a todos os profissionais da educação escolar pública. O parágrafo único

PSPN ficou fixado em R\$ 950,00 para os profissionais do magistério público da educação básica com formação em nível médio na modalidade Normal, com carga semanal de 40 horas de trabalho semanal.

Um dos pontos mais polêmicos em relação ao PSPN do magistério dizia respeito à jornada de trabalho. De acordo com o § 4º da Lei 11.738/08: *“Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”*. Ou seja, a Lei vincula o piso salarial profissional a uma jornada padrão, que não pode ultrapassar 40 horas semanais. Desta, no máximo 2/3 (dois terços) são previstas para atividades de interação com os estudantes e, no mínimo 1/3 (um terço) para atividades extra-classe, mostrando-se consonante com o inciso V do art. 67 da Lei nº 9.394/96.

Em julgamento realizado no dia 17/12/2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar atendendo parcialmente aos pedidos da Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelos governos dos estados do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Ceará, Santa Catarina e Paraná; apesar de afirmar a constitucionalidade da Lei 11.738/2008, e, assim, suspendeu, por hora, o dispositivo referente à composição da jornada de trabalho.

De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 9/2009:

Cada ente federado, por conta do Pacto Federativo e do princípio da legalidade, pode entender, através de lei que lhe seja própria, como é que um plano de carreira tem que ser moldado para que o princípio constitucional da valorização do pessoal docente seja obedecido. Contudo, cabe à União a determinação geral sobre a qual o entendimento do ente federado poderá ser expresso, porque, se assim não o for, fica evidente que os princípios constitucionais relacionados com a Educação, mais dificilmente serão atingidos (CNE, 2009, p. 20-21).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4167 contra a Lei 11.738/08, que instituiu o piso nacional dos professores de ensino básico das escolas públicas brasileiras.

Os ministros definiram que o termo “piso” a que se refere à norma em seu artigo 2º deve ser entendido como a remuneração mínima a ser recebida pelos professores. Assim, até que o Supremo analise a constitucionalidade da norma, na decisão de mérito, os professores das escolas públicas terão a garantia de não ganhar abaixo de R\$ 950,00, somados aí o vencimento básico (salário) e as gratificações e vantagens.

remete à lei federal a regulamentação das categorias profissionais que atuam na educação e a definição dos valores de seus respectivos pisos salariais e planos de carreira.

De acordo com o julgamento:

[...] Portanto, a observância do limite de 2/3 (dois terços) contida no § 4º do artigo 2º da Lei 11.738/08 foi imposta para fins de conferir efetividade à fixação do piso salarial.

Destarte, conclui-se que os dispositivos impugnados apenas compõem a sistemática de fixação de cálculo do piso salarial profissional tratado na Lei 11.738/08, não tendo determinado alteração na jornada de trabalho dos professores, bem como deles não resulta a exigência de contratação de novos professores por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Inexiste, pois, afronta à autonomia dos entes referidos ou à proibição de excesso legislativo, a afastar a presença do *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida cautelar pretendida (BRASIL, ADI 4167, 2008b, s.p.).

O caput do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008 associa o piso salarial à formação de nível médio na modalidade Normal, prevista no artigo 62 da Lei 9.394/96. Conseqüentemente, os outros níveis de formação previstos no mesmo artigo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deverão se vincular a vencimentos maiores, conforme prevêm os atuais planos de carreira dos entes federados e o artigo 67, IV, da LDB.

Para a Confederação Nacional de Municípios (CNM), embasados em pesquisa realizada em 512 Municípios brasileiros, em junho de 2008 – que visava analisar o impacto da Lei do Piso Salarial nas finanças municipais, a partir dos dados coletados junto aos Municípios brasileiros – apenas os Estados e os Municípios que recebem a complementação da União ao Fundeb poderão apresentar o pedido de recursos complementares, condição que restringe o universo de atendimento para os 1.755 Municípios, o que representa 31,5% do conjunto dos Municípios brasileiros.

De acordo com a Portaria nº 84/2009 do MEC (relativa à integralização do valor do piso salarial nacional), publicada em 29/05/2009, Estados e Municípios devem atender, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - aplicar pelo menos 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE), de acordo com os dados apurados pelo Siope;

II - preencher completamente as informações requeridas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope);

III - cumprir o regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (§ 5o, art. 69 da LDB), ou seja possuir o órgão da educação como gestor dos recursos; e

IV – apresentar planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso;

V – apresentar majoritariamente matrículas na zona rural, conforme apurado no censo anual da educação básica (BRASIL, MEC, Portaria 484/2009).

Caso os recursos da complementação da União ao Fundeb destinados à integralização do valor do piso não sejam integralmente repassados, os recursos

remanescentes serão repassados aos Municípios beneficiados pela complementação da União, desde que eles tenham preenchido o Siope e que tenham apresentado planilha de custos demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso.

Apesar de o presente trabalho centrar sua análise na rede estadual pública de educação, é oportuno destacar que, de acordo com o parecer da CNM, pelo fato de o atendimento dos critérios ser cumulativo, ao se proceder o cruzamento dessas informações, o levantamento aponta que apenas 129 atendem os três critérios, o que representa 7,4% do universo de Municípios abrangidos pela Portaria (total dos 1.755 dos nove Estados) e, considerando dos 5.563 Municípios brasileiros, apenas 2,3% reuniriam condições para solicitar recursos complementares da União para pagamento do piso, sem considerar um quarto requisito, o da gestão plena dos recursos da educação.

Em relação aos 129 Municípios que atendiam aos critérios foi realizada uma consulta sobre o atendimento do requisito "regime de gestão plena dos recursos da educação" e verificou-se que apenas 26 possuem o órgão da educação como gestora plena dos recursos. Ou seja, apenas 0,5% dos Municípios brasileiros estariam dentro dos critérios para receber os recursos federais para complementação do piso.

A pesquisa conclui que:

Mesmo que a assistência financeira da União fosse destinada integralmente aos Estados que recebem a complementação no Fundeb, ainda assim, teríamos 3.808 de 17 Estados sem esse aporte de recursos federais. Portanto, a "ajuda financeira" não é tão fácil como parece e nem tão simples, pois uma parcela mínima de Municípios reúne condições de pleitear a complementação da União para integralização do valor do piso salarial nacional em 2010. Não se pode pensar que 100% do Fundeb, ou a totalidade dos 25% da educação devem ser destinados exclusivamente para pagar salários, pois são necessários e importantes investimentos em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, como construção e reforma de escolas, transporte escolar, aquisição de material didático-escolar, formação de professores, entre outros (CNM, 2010, p.8).

Em contrapartida, o ministro da Educação, Fernando Haddad, em entrevista publicada no site do Ministério da Educação em 30 de Dezembro de 2009, afirmou ter convicção de que estados e municípios têm condições de pagar o piso salarial dos professores, no valor de R\$ 1.024,67, conforme interpretação da Advocacia-Geral da União (AGU).

O reajuste do piso passou a vigorar em 1º de janeiro de 2010, correspondendo a uma jornada semanal de 40 horas. De acordo com Haddad, as três razões que justificam

a capacidade de governadores e prefeitos de honrar o reajuste de 7,86% no piso dos professores seriam: i.) o aporte adicional de R\$ 1 bilhão, a serem transferidos pelo governo federal no próximo ano aos cofres de estados e municípios, com o aumento de 36% nos repasses para merenda e transporte escolares; ii.) o aumento das transferências da União ao Fundeb, cujos recursos subiram de R\$ 5,07 bilhões em 2009 para R\$ 7 bilhões em 2010, segundo o ministro, o reajuste de 7,86% no piso nacional dos professores é “suportável” para estados e municípios ao juntar a transferência de R\$ 1 bilhão da merenda e do transporte com os R\$ 2 bilhões de complementação do Fundeb; iii.) a terceira questão relacionada por Haddad referia-se às projeções do Produto Interno Bruto (PIB) para 2010, que indicavam crescimento de 5% na arrecadação.

O parecer da AGU sobre o índice de reajuste do piso salarial dos professores, em resposta a consulta feita pelo Ministério da Educação, tomou por base a diferença entre o valor efetivo do Fundeb por aluno ao ano praticado em 2008 (R\$ 1.132,34) e o de 2009 (R\$ 1.221,34). A diferença apurada é de 7,86%. Com isso, o piso da jornada de 40 horas passou dos R\$ 950 para R\$ 1.024,67 em janeiro de 2010 (MEC, 2009).

2.1.4.1. Um Panorama da Remuneração Docente na Última década

A partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2006, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP emitiu uma Nota Técnica a respeito da evolução dos salários de professores da Educação Básica – rede pública, com o objetivo de estudar a evolução dos salários dos professores da rede pública ao longo dos últimos anos.

As tabelas 12 e 13 relatam os dados divulgados pelo Mec em 2009²⁷ e fazem um comparativo do salário médio de professores e demais ocupações durante o período de 2003 a 2008. Foram analisados uma série de salários médios observados para não-professores e para professores da educação básica pública, sendo que – no estudo divulgado pelo Mec em 2007, estes foram separados ainda por dependência administrativa (estadual e municipal).

Para isso, foram utilizadas as informações do trabalho principal tanto na classificação de ocupação (professores da educação básica e não professores) e setor

²⁷ Esse estudo não apresentava os dados desagregados em rede estadual e municipal, como o divulgado em 2007 e utilizado nas tabelas 17 e 18.

(privado, federal, estadual e municipal), como nos dados de salário e jornada de trabalho.

Os valores foram corrigidos pelo autor de acordo com o IPC-Brasil (FGV)²⁸, tomando como base o ano de 2010; estando os valores nominais como anexos do presente trabalho (Anexos 2, 3 e 4). Para uma melhor comparabilidade, os salários foram sempre padronizados para uma jornada de 40 horas/semanais de trabalho.

Na Tabela 12, foram considerados todos os ocupados com exceção dos que têm como trabalho principal a profissão de professor. Com base na Pnad 2008, observa-se que entre os não-professores, o Piauí tem o mais baixo salário médio, R\$499,37.

TABELA 12: Salário Médio* (em R\$) das demais ocupações (exceto professores)

UF	2003	2004	2005	2006	2008
Rondônia	834,55	689,12	754,87	976,29	820,09
Acre	823,35	708,92	661,92	772,89	880,01
Amazonas	764,54	712,88	793,80	898,63	875,57
Roraima	891,96	759,09	633,03	1.086,00	908,86
Pará	599,31	590,11	587,82	648,39	736,85
Amapá	950,77	807,97	1.001,05	913,43	953,25
Tocantins	571,30	624,43	572,74	755,64	779,03
Maranhão	393,47	439,61	366,76	555,95	552,64
Piauí	309,46	335,32	380,57	480,75	499,37
Ceará	413,07	439,61	483,57	509,10	570,40
Rio Grande do Norte	502,69	539,94	660,66	726,06	720,21
Paraíba	450,88	508,26	507,43	601,55	735,75
Pernambuco	466,28	588,79	561,44	610,18	658,07
Alagoas	477,48	439,61	532,55	607,72	650,30
Sergipe	548,90	571,63	576,51	665,65	805,66
Bahia	508,29	500,34	525,02	592,93	654,74
Minas Gerais	693,13	751,17	776,22	855,49	917,75
Espírito Santo	711,33	939,95	823,95	891,24	1.000,97
Rio de Janeiro	1.239,22	1.236,99	1.222,10	1.310,35	1.342,77
São Paulo	1.291,03	1.170,98	1.253,50	1.326,38	1.361,64
Paraná	842,95	965,03	973,41	1.050,26	1.156,34
Santa Catarina	982,98	916,19	1.011,09	1.194,48	1.151,89
Rio Grande do Sul	873,76	893,75	903,08	970,13	1.073,10

²⁸ Índices de Correção no período: 1,4002529 (2003); 1,3201565 (2004); 1,2560165 (2005); 1,2326938 (2006); 1,1097284 (2008).

Mato Grosso do Sul	830,35	789,45	920,66	961,50	1.062,01
Mato Grosso	856,95	854,141	849,07	1.026,83	1.147,46
Goiás	774,34	826,42	910,61	936,88	1.000,97
Distrito Federal	1.792,32	1.866,70	2.082,48	2.142,42	2.343,75
BRASIL	852,75	848,86	885,49	968,89	1.022,06

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

Na Tabela 13 estão representados os salários médios dos professores da educação básica na rede pública de ensino. Os salários médios variam bastante entre as unidades da federação.

No ano 2008, se entre os não-professores, o Piauí pagava o mais baixo salário médio, R\$499,37; entre os professores da educação básica na rede pública, o Estado com o salário mais baixo é Pernambuco, com média de R\$1.089,75. O Distrito Federal apresentava a maior média salarial nos dois grupos, sendo de R\$2.343,75 entre os não professores e de R\$3.728,68, entre os professores, muito acima da média nacional que foi de R\$1.022,06 e R\$1.694,55, respectivamente.

Se, em 2003, a média nacional era de R\$ 1.377,85, os dados demonstram que houve um crescimento de 53,6% na renda dos professores nos últimos cinco anos.

TABELA 13: Salário Médio*(em R\$) - Professores da Educação Básica - rede pública não-federal

UF	2003	2004	2005	2006	2008
Rondônia	1.356,85	1.332,04	1.325,09	1.719,60	1.521,43
Acre	1.291,03	1.636,99	1.502,19	1.968,61	1.801,08
Amazonas	1.358,25	1.379,56	1.335,15	1.570,45	1.773,34
Roraima	1.851,13	2.044,92	2.218,13	2.206,52	1.943,13
Pará	1.216,82	1.110,25	1.129,16	1.289,39	1.572,48
Amapá	1.802,12	1.664,72	2.401,50	2.153,51	1.792,21
Tocantins	1.155,20	1.124,77	1.135,44	1.215,43	1.645,72
Maranhão	1.012,38	1.062,73	1.016,12	1.248,71	1.457,07
Piauí	743,54	916,19	997,28	1.242,55	1.226,25
Ceará	949,37	968,99	953,32	1.067,51	1.271,74
Rio Grande do Norte	1.072,59	926,75	1.003,56	1.254,88	1.367,18
Paraíba	991,38	932,03	1.022,39	1.116,82	1.172,98
Pernambuco	1.005,38	959,75	964,62	1.024,36	1.089,75
Alagoas	876,56	941,27	1.033,70	1.177,22	1.440,42
Sergipe	1.127,20	1.395,40	1.306,25	2.480,18	1.787,77

Bahia	932,57	943,91	1.011,09	1.179,68	1.260,65
Minas Gerais	1.359,65	1.305,63	1.407,99	1.379,38	1.601,33
Espírito Santo	1.177,61	1.479,89	1.277,36	1.316,51	1.554,72
Rio de Janeiro	2.187,19	2.060,76	2.034,74	2.598,51	2.223,89
São Paulo	1.758,72	1.644,91	1.946,82	2.178,17	2.047,44
Paraná	1.412,85	1.821,82	1.538,62	1.828,08	1.812,18
Santa Catarina	1.275,63	1.302,99	1.495,91	1.570,45	1.515,88
Rio Grande do Sul	1.554,28	1.490,46	1.549,92	1744,262	1.839,93
Mato Grosso do Sul	1.271,43	2.769,69	1.568,76	1.858,90	1.952,01
Mato Grosso	1.309,24	1.454,81	1.497,17	1.714,67	1.578,03
Goiás	1.013,78	1.285,83	1.414,27	1.436,08	1.513,67
Distrito Federal	2.442,04	2.679,92	2.929,03	4.155,41	3.728,68
BRASIL	1.377,85	1.409,93	1.454,46	1.687,55	1.694,55

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

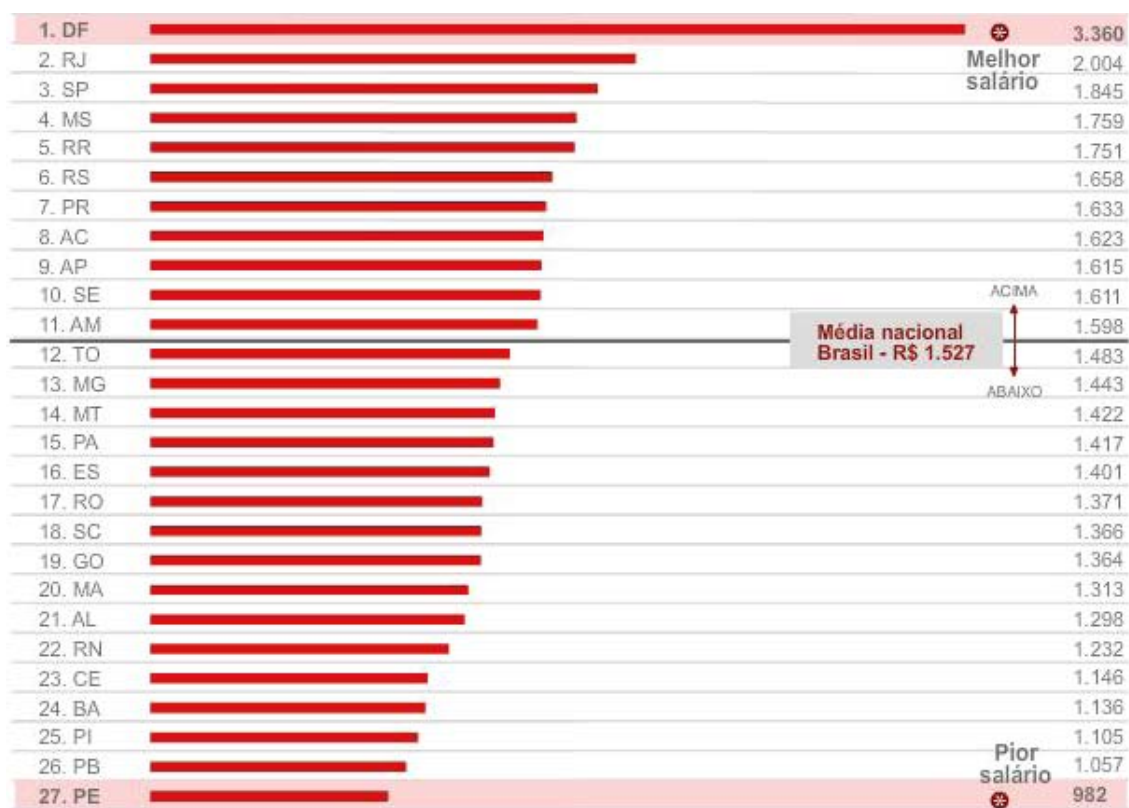
Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

Como demonstra o gráfico 2, 16 estados receberam salário inferior à média nacional em 2008, que foi de R\$ 1.527 mensais (valores nominais).

Os números se referem a 2008 e estão em um levantamento elaborado pelo MEC sobre a folha de pagamento média de professores das redes públicas municipais e estaduais nos 26 estados e no Distrito Federal. Os valores já incluem gratificações e consideram a renda do trabalho padronizado para 40 horas semanais.

Conforme aponta o relatório do Mec (2008), em 2003, a média nacional era de R\$ 994,00 (valor nominal), o que revela um crescimento de R\$ 53,6% na renda dos professores nos últimos cinco anos. Em relação a 2003, quando 19 estados remuneravam seus professores com valores inferiores à média nacional, houve uma pequena melhora dos salários.

GRÁFICO 2: Ranking dos salários (em R\$) em todo o país no ano de 2008



FONTE: MEC (2008).

Segundo os dados apresentados, percebe-se que no período analisado os professores tiveram um ganho real maior que o conjunto dos não-professores, com decréscimo apenas nos anos 2005 e 2006.

A tabela 14 demonstra as taxas de Inflação e de crescimento dos Salários Médios no período analisado.

TABELA 14: Taxa de Inflação e Crescimento dos Salários Médios entre 2003 e 2008

TAXAS de Crescimento	set/2004 - set/2003	set/2005 - set/2004	set/2006 - set/2005	set/2007 - set/2006	set/2008 - set/2007	set/2008 - set/2003	Ganho Real
IPCA	6.70	6.04	3.70	4.15	6.20	29.83	-
Salário professores	7.94	34.17	-13.52	14.34	7.28	53.72	18.40
Salário dos não-professores	5.64	10.79	11.41	11.17	4.34	51.24	16.49

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

No entanto, se o período analisado comprova que os professores, em termos salariais, tiveram um ganho real maior que o conjunto dos não-professores, a situação é diferente ao compararmos com profissionais com o mesmo nível de formação, conforme demonstra a comparação feita na tabela 15.

TABELA 15: Salários mensais para algumas profissões, segundo a PNAD de 2001 e 2006 (valores nominais).

Profissão	Salário (R\$)	
	2001	2006
1. Juiz	8.320,70	12.798,00
2. Delegado	2.650,62	5.847,00
3. Médico	2.973,08	4.802,00
4. Economista	2.254,66	3.555,00
5. Professor Universitário	898,70	3.077,00
6. Advogado	2.496,76	2.858,00
7. Policial Civil	1.510,64	1.585,00
8. Professor de Nível Médio	866,23	1.390,00
9. Professor de 5ª a 8ª Série	589,95	1.088,00
10. Professor de 1ª a 4ª Série	461,67	749,00
11. Professor da Educação Infantil	422,78	661,00

FONTE: PNAD de 2001 e 2006.

Assim, de acordo com o parecer nº 9 da CNE/CEB:

Certamente, o maior desafio rumo à qualidade será promover a valorização da carreira do magistério. Tomando ainda como exemplo a Finlândia, lá os 20% dos alunos mais bem preparados do Ensino Médio são levados à carreira do magistério, num processo de forte concorrência pública. Esses alunos são acompanhados ao longo de todo o curso universitário e nos primeiros anos pós-universidade. Para atraí-los, o governo oferece um salário de partida muito bom, bem acima da média nacional para outros profissionais. No Brasil, a situação é exatamente a inversa da Finlândia. Em geral, quem vai para a carreira do magistério são os alunos menos preparados, identificados nas baixas notas obtidas nos exames Vestibulares dos Cursos de Licenciaturas, como resposta aos baixos salários oferecidos ao profissional do magistério [...] (CNE/CEB, 2009, p. 13).

O relatório, intitulado “Professores do Brasil: Impasses e desafios”, encomendado pela Unesco às pesquisadoras Bernadete Angelina Gatti e Elba Siqueira de Sá Barreto, da Fundação Carlos Chagas, revela, ainda, a heterogeneidade das políticas salariais dos

professores no País e as inúmeras variáveis que devem ser levadas em conta para compreender a situação de remuneração dos mesmos. O relatório de 2009 ressalta que é preciso diferenciar todas as etapas da Educação Básica; uma vez que professores que lecionam na educação infantil e Fundamental têm salários menores do que os que lecionam no Ensino Médio.

E, conforme demonstram os dados da tabela 16, os anos de estudo pesam positivamente nos vencimentos dos professores, o que indica uma coerência com os planos de carreira. No Ensino Fundamental, docentes com até oito anos de escolaridade, ou seja, os professores que têm apenas o Ensino Médio completo, ganham no Sudeste 429 reais em média. Já a média de profissionais que estudaram de 12 a 14 anos é de 690 reais, valor que sobe para 1.151 para profissionais com até 17 anos de escolaridade.

Em relação às medianas, o relatório aponta que:

o cálculo das medianas permite entender a situação salarial da maioria dos docentes em cada região. A mediana é o ponto em que 50% do total dos entrevistados se situa abaixo de um determinado valor. Por exemplo, a média salarial, segundo a PNAD 2006, de um professor do Ensino Fundamental na Região Norte é de 870 reais, enquanto a mediana é de 750 reais. Isso significa que 50% dos professores dessa região ganham menos que 750 reais. Um profissional na mesma situação na Região Sul tem como média de rendimento 1.018 reais e uma mediana de 850 reais (GATTI; BARRETO, 2009, p.242).

E, de acordo com relatório produzido pela CNTE (2009), com foco no pagamento recebido por professores em início de carreira, *“a avaliação das medianas permite constatar que a grande maioria dos professores da Educação Básica ganha abaixo das médias”*.

TABELA 16: Estatísticas do rendimento mensal de professores, segundo o nível de ensino no qual o professor exerce a atividade, a região e a escolaridade (em reais)

Nível de ensino	Região	Escolaridade (anos de estudo)							
		Até 8 anos		9 a 11 anos		12 a 14 anos		15 a 17 anos	
		Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Infantil	Norte					471	370	859	800
	Nordeste					349	350	580	550
	Sudeste	350	350	750	800	626	500	1.066	800
	Sul			65	65	455	400	776	700
	Centro-Oeste					509	450	1.245	820
Fundam.	Norte	332	350	373	350	683	570	1.097	1.000
	Nordeste	270	350	272	300	477	362	789	640
	Sudeste	429	350	498	180	690	600	1.151	1.000
	Sul	450	450	325	350	664	550	1.134	1.000
	Centro-Oeste			644	644	746	600	1.363	1.100
	Norte					1.210	860	1.436	1.400

Médio	Nordeste					1.292	1.100	1.166	1.000
	Sudeste					1.184	650	1.518	1.300
	Sul					884	970	1.253	1.100
	Centro-Oeste					1.076	800	1.573	1.300

Fonte: Pnad/IBGE, 2006 (adaptado pelo autor).

Já a tabela 17, elaborada com base em dados divulgados pelo Mec em 2007, demonstra os salários das redes estaduais nos anos de 2003 a 2006, apresentando, respectivamente, suas série de salários, por unidade da federação.

TABELA 17: Salário Médio* (em R\$) - Professores da Educação Básica - rede estadual

UF	2003	2004	2005	2006
Rondônia	1.523,47	1.481,21	1.670,50	2.296,50
Acre	1.263,02	1.784,85	1.656,68	2.250,89
Amazonas	1.566,88	1.545,90	1.640,35	1.797,26
Roraima	1.866,53	2.209,94	2.431,64	2.287,88
Pará	1.509,47	1.486,49	1.440,65	1.807,12
Amapá	2.005,16	1.969,67	2.621,30	2.354,44
Tocantins	1.291,03	1.309,59	1.400,45	1.471,83
Maranhão	1.659,30	1.658,11	1.694,36	1.927,93
Piauí	835,95	1.139,29	1.230,89	1.519,91
Ceará	1.363,84	1.655,47	1.608,95	1.476,76
Rio Grande do Norte	1.300,83	987,47	1.178,14	1.984,63
Paraíba	1.017,98	983,51	949,54	1.269,67
Pernambuco	1.296,63	1.163,05	1.048,77	1.240,09
Alagoas	1.135,60	1.016,52	1.115,34	1.304,19
Sergipe	1.396,05	1.622,47	1.431,85	3.259,24
Bahia	1.237,82	1.202,66	1.360,26	1.602,50
Minas Gerais	1.565,48	1.421,80	1.460,74	1.491,55
Espírito Santo	1.127,20	1.759,76	1.478,33	1.316,51
Rio de Janeiro	2.337,02	2.270,66	2.352,51	2.776,02
São Paulo	1.790,92	1.618,51	2.015,90	2.268,15
Paraná	1.657,89	2.471,33	1.910,40	2.454,29
Santa Catarina	1.330,24	1.367,68	1.647,89	1.685,09
Rio Grande do Sul	1.631,29	1.386,16	1.513,50	1.671,53
Mato Grosso do Sul	1.379,24	5.196,13	1.752,14	2.135,02
Mato Grosso	1.547,27	1.716,20	1.571,27	2.132,56

Goiás	974,57	1.343,91	1.564,99	1.747,96
Distrito Federal				
BRASIL	1.585,08	1.656,79	1.729,53	2.030,24

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

Em relação ao Paraná, se levarmos em conta que em 2008, o salário foi de R\$ 1.545,15 e de R\$1.560,86 em 2010 (segundo tabelas salariais da APP-sindicato do Paraná²⁹), percebemos que a situação salarial dos professores efetivos do Paraná acompanha a tendência observada em nível nacional, ou seja, apesar do decréscimo observado nos anos 2005 e 2006, os professores tiveram um ganho real maior que o conjunto dos não-professores.

O relatório da CNTE (2009) destaca, ainda, que a questão da composição salarial também deve ser levada em conta, uma vez que há diferença entre salário e remuneração, sendo que muitos estados completam os pagamentos com abonos e gratificações. De acordo com a CNTE, ao fazer isso, os estados desvalorizam a carreira, uma vez que, em caso de aumento salarial, a promoção incide apenas sobre o vencimento.

E, de acordo com o relatório “Professores do Brasil: Impasses e desafios”, a complexidade e a heterogeneidade da situação salarial dos professores devem-se, entre outros fatores, à organização descentralizada no que diz respeito a políticas de remuneração no País, uma vez que “há no país, 5.561 municípios, 26 estados e um Distrito Federal, cada qual com seus sistemas de ensino e regulamentações próprios” (GATTI e BARRETO, 2009, p. 237). Apesar disso, as autoras não são favoráveis a uma centralização das atribuições da educação e defendem a idéia de que o Estado deveria exercer seu papel de regulador e complementador; uma vez que, segundo as autoras, “é impossível falar em uma política única para a educação em um país tão diverso como o Brasil” (GATTI e BARRETO, 2009, 237). As autoras destacam, ainda, que em alguns países com melhores condições de remuneração para professores, como Argentina e Estados Unidos, as políticas salariais também são descentralizadas.

E, de acordo com os dados apresentados na Nota Técnica sobre a Evolução dos Salários de Professores da Educação Básica – rede pública Inep/MEC, a Comissão de Finanças e Tributação – de autoria do Senado Federal, e que tinha como relator o

²⁹ Os valores foram corrigidos de acordo com o IPC-Brasil (FGV).

Deputado Manoel Junior – concluiu que, em todos os Estados brasileiros, a média salarial na rede estadual do ensino básico supera os R\$ 950,00 mensais. Somente em quatro Estados brasileiros (Alagoas, Espírito Santo, Paraíba e Pernambuco), essa média supera em menos de 20% o piso proposto. Nesse sentido, entendeu que os Estados não teriam problemas para cumprir o piso ora proposto, razão pela qual não haveria necessidade de complementação de seus orçamentos por parte da União. E, ainda:

No que toca à rede municipal, a média salarial é inferior ao piso em onze Estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins). Somente em oito Estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), a média salarial da rede municipal de educação básica supera em 20% o piso salarial ora examinado. À primeira vista, portanto, seria plausível a hipótese de que a complementação dos orçamentos municipais representaria significativo impacto orçamentário e financeiro para a União. No entanto, deve-se atentar para a exata redação do dispositivo que trata da complementação, que reproduzimos a seguir: "Art. 4.º A União deverá complementar, na forma de regulamento, a integralização (...), nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração da totalidade dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado."

[...] Uma vez que quase todas as Municipalidades brasileiras têm mantido essa proporção pouco acima de 60%, infere-se que há espaço suficiente, "a partir da consideração da totalidade dos recursos constitucionalmente vinculados à educação", para que os orçamentos municipais se ajustem à nova realidade antes de se tornar necessário, nos termos da proposta em comento e de regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo, recorrer a recursos federais para a integralização do piso salarial (BRASIL, 2008, s.p.)

Em relação à inclusão de aposentados e pensionistas nas disposições sobre o piso salarial, outro ponto polêmico, a referida Comissão de Finanças e Tributação chegava a seguinte conclusão:

[...] na maior parte dos casos, o benefício de aposentados e pensionistas sujeitam-se aos planos de cargos e salários do Estado ou do Município a que se vinculam ou ao regime geral de previdência. Logo, a aplicação do piso a essa categoria poderia trazer impactos significativos à despesa pública federal, os quais, com as informações de que se dispõe, não podem ser estimados.

Por tudo isso, somos pela adequação financeira e orçamentária do PL n.º 7.431, de 2006, do PL n.º 619, de 2007, apensado, nos termos do Substitutivo aprovado pela CEC, e das emendas n.ºs 1, 2, 3 e 5 aprovadas pela CTASP, e pela inadequação financeira e orçamentária da emenda n.º 4/2007 da Relatoria da CTASP (BRASIL, 2008, s.p.).

A Lei n.º 11.738, de 16/07/08, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica determina, ainda, que o piso salarial nacional deve servir de referência para o vencimento inicial da carreira de todos os entes federados, podendo ser agregadas sobre ele outras vantagens (na forma de gratificações). No entanto, caso ele sirva de referência para os subsídios (nos locais

em que se aplica essa forma de “remuneração”), então não poderá ser agregada nenhuma outra gratificação. As vantagens teriam de ser diluídas nas tabelas salariais, que dispõem sobre os diferentes níveis da carreira, pagos na forma de subsídio.

Do ponto de vista salarial podemos concluir que os professores da educação básica no Brasil dependem de um bom contrato de trabalho. De acordo com Souza et. Al (2009):

Ainda que a absoluta maioria deles em 1997 (69,5%) e 2007 (71,6%) seja enquadrada em estatutos próprios do magistério, que, conforme prescreve a lei (LDB, Lei 9.394/96), é o mecanismo para a garantia de direitos e da valorização do magistério, temos um contingente grande de docentes com contratos precários/temporários (mais de 18%). O fato é que quase 3 de cada 10 docentes da educação básica pública no Brasil ainda não eram, em 2007, funcionários regidos por normas, direitos e deveres estabelecidos em estatutos próprios ou de servidores públicos (SOUZA et. al, 2009, p.58).

E, ainda:

[...] o regime de contratação faz diferença mesmo em relação aos direitos, essencialmente salário. Senão vejamos: os docentes regidos por estatuto do magistério/servidor público recebiam em 2007, em média, 4,2 SM. Este valor é menor do que o que ganhavam em 1997 (0,3 SM a menos), mas continua sendo a melhor remuneração dentre os professores das redes públicas. E, comparativamente aos estatutários, em 2007 os CLTistas recebiam 23,5% a menos, os com contrato temporário 55,5% a menos [...] (SOUZA et. al, 2009, p.58).

A relação entre jornada, hora-atividade, piso salarial e qualidade do ensino, que – como tentamos demonstrar – se diferenciam nos diferentes estados e municípios, revelam, como analisa PINTO (2007), a diversidade de realização da política pública no país e explicitam a necessidade de aprofundamento dos estudos que captem as condições reais de trabalho e de remuneração dos professores de forma a subsidiar definições nacionais mais precisas, tendo em vista os seus impactos nas condições de qualidade do ensino.

Portanto, o próximo capítulo tratará, especificamente, do objeto maior de estudo deste trabalho, o professor temporário da rede estadual pública do Paraná, através da análise dos instrumentos legais que regem a categoria (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções, etc) – uma vez que (de acordo com o Parecer nº 9/2009 da CNE/CEB) só pode fixar os vencimentos dos servidores públicos, lei específica do ente federado ao qual o servidor está vinculado, sendo que esta lei, em se tratando de professores, deve ser elaborada (o Projeto de Lei) pelo chefe do Poder Executivo, vez que esta autoridade é que é competente para tanto – e seus impactos na remuneração dos mesmos.

3. REMUNERAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NO PARANÁ: O CASO DO PROFESSOR TEMPORÁRIO DA REDE ESTADUAL PÚBLICA

O Estatuto do Magistério Público Paranaense (Lei Complementar n.º 007/1976) – primeira Lei estadual específica referente aos professores do Estado – é decorrente da Lei federal n.º 5.692/71, que determinara, em seu artigo 36, que cada sistema de ensino deveria estruturar seu respectivo Estatuto, relativo à carreira dos professores públicos do, então, ensino de 1º e 2º graus.

O referido Estatuto previa no artigo 20, que o provimento de cargos em cada nível de atuação seria feito mediante concurso público de provas e títulos. No entanto, com base no Decreto n.º 5012/74 – aproximadamente dois anos antes da implementação do Estatuto do Magistério Público Paranaense – a Secretaria de Estado da Educação e da Cultura passou a admitir professores com base na Lei estadual n.º 6508/73, relativa à contratação de Pessoal Suplementar, para o desempenho de trabalhos e tarefas complementares aos dos cargos ocupados por funcionários públicos efetivos em estabelecimentos de 1º e 2º Graus, conforme as suas necessidades.

Ou seja, na educação pública paranaense, desde antes da implementação do Estatuto do Magistério Público Paranaense, convivem professores com vínculos distintos, entretanto, este fato não impossibilitou as lutas em comum à categoria, uma vez que muitos dos direitos reivindicados pela categoria de professores efetivos (representados pelos sindicatos, ainda não unificados) também se estenderam aos professores temporários/suplementaristas; à exemplo das greves realizadas no Paraná em 1978 – que garantiu a estabilidade para celetistas com pelo menos dois anos de serviços, além de ter garantido o regime CLTista para os professores suplementaristas – e em 1982 – que conseguiu a extensão das referências de avanço diagonal aos professores sem habilitação. (SANTOS, 2006).

Em nível nacional, como analisam Ferreira Jr. e Bittar (2006):

os professores públicos estaduais de 1º e 2º graus se constituíram em um dos protagonistas sociais da transição democrática não apenas como uma categoria profissional em si, mas, sobretudo, por meio de uma intervenção programática própria no âmbito da formação societária brasileira no período correspondente às décadas de 1970 e 1980 (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p.1170).

Com o início da Nova República, de acordo com Silva (2008), reascenderam-se as esperanças em relação à democratização social e à ampliação da cidadania; os debates em torno da necessidade da elaboração de uma nova Constituição contribuíram

para a manutenção da esperança de que as mudanças ainda seriam possíveis. Assim, durante a tramitação da Constituição Federal de 1988, as questões referentes ao professor, sua formação e condições do exercício da docência receberam especial destaque.

No tópico referente ao magistério, o relator realçou os seguintes pontos: “poucas atividades dependem tanto da qualificação e dedicação profissionais como a educação”, por isso os constituintes manifestaram sua preocupação com o professorado; vários documentos propuseram o princípio da valorização do magistério em todos os níveis, com garantia, fixada em lei federal, de condições condignas de trabalho e padrões mínimos de remuneração; a questão relativa à aposentadoria e à estabilidade, por ultrapassar as atribuições da Subcomissão, seria encaminhada aos órgãos competentes (SILVA, 2008, p.3-4).

A aprovação da Constituição de 1988 foi um marco legal importante que possibilitou a distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes federais, as ações governamentais tomadas em relação ao ensino público, a partir de então, tiveram como objetivo principal a implementação das reformas educacionais, que se efetivariam, principalmente, após a LDB de 1996. Outro aspecto importante diz respeito às reformas na área do direito do trabalho, que culminaram num amplo processo de desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro, em especial no setor público, que atinge seu ápice com a aprovação da Emenda Constitucional 19/1998, dez anos após a promulgação da Constituinte e que acabava com a unificação de regime. A associação dessas reformas, no campo da educação e trabalho, terão importantes desdobramentos sobre a carreira docente.

Em relação à educação pública no Paraná, como anteriormente mencionado, desde antes da implementação do Estatuto do Magistério Público Paranaense, convivem professores com vínculos distintos; ou seja, a Emenda Constitucional 19/1998 e o fim do regime jurídico único não podem ser entendidos como a ruptura plena de um processo de formalização das relações de trabalho no campo do ensino paranaense.

Apesar da emenda constitucional 19/1998 e de outras medidas que passaram a restringir o emprego no setor público na década passada – como os Planos de Demissão Voluntária (PDV) e a suspensão de concursos públicos – com a aprovação da LDB (Lei nº 9.394/1996), ficaram assegurados os direitos da valorização dentro de planos de carreira, o que só viria a ser implementado no Paraná, no ano de 2004, com a aprovação da Lei Complementar 103/2004.

Assim, se as medidas flexibilizadoras adotadas na década de 1990 não são suficientes para argumentarmos que a categoria docente vive um processo, um contexto

linear de flexibilização e precarização de suas condições de trabalho, podemos seguramente afirmar que os dois governos do ex-governador Jaime Lerner (1994 a 1998 e 1999 a 2002) representam uma conjuntura específica de precarização do trabalho docente no Estado. O governo Jaime Lerner atendeu integralmente às políticas determinadas pelas instituições financeiras, tal como denunciava a APP-sindicato, em seu I Congresso Estadual Unificado:

A destruição dos serviços públicos, o desmonte da máquina estatal, a destruição de direitos trabalhistas, o enfraquecimento dos mecanismos de controle social, a concentração de riqueza e os valores do “livre mercado” pautam a política do governo Lerner. (...) Neste modelo, o estado não desaparece da economia. Ao contrário, reforça sua intervenção, aumentando o volume de recursos e incentivos ao setor privado. (...) Nesta lógica podemos destacar algumas perspectivas para a economia paranaense: baixíssima taxa de crescimento da produção, aumento do desemprego industrial, diminuição dos salários reais (gerada pelas terceirizações e/ou consequente aumento da mão-de-obra barata e precarização) e precarização do mercado interno, elevação da dívida pública interna, desnacionalização da economia, e perda da autonomia das decisões do estado que tendem a se subordinar ao capital especulativo. Neste sentido, basta observar a guerra fiscal empreendida pelo governo Lerner. Os aparentes incentivos fiscais nada mais eram que renúncias de arrecadação (APP-Sindicato, 2000, p.12).

A proposta de Reforma do Estado, preconizada por Bresser Pereira não encontrou resistências durante os dois mandatos do então governador Jaime Lerner. A criação do Serviço Social Autônomo Paranaeducação é ilustrativa dessa conjuntura de precarização/flexibilização do trabalho docente paranaense, uma vez que, a partir da criação do referido serviço, mantiveram-se os professores do QPM porém, a medida que o quadro apresentasse vacância, os professores passaram a ser contratados como trabalhadores temporários, sendo os concursos públicos substituídos por Contratos de Gestão. Se até então, os contratos temporários eram uma exceção à regra, durante o período de vigência do Serviço Social Autônomo Paranaeducação, a exceção virou regra – com mais de 18 mil professores³⁰ no Estado à disposição da empresa, de acordo com Santos (2004).

Além disso, no lugar do Plano de Cargos, Carreiras e Salários – reivindicado pela categoria docente paranaense e garantido na LDB, de 1996 – o governo apresentava o seu Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE), que continha inúmeras medidas flexibilizadoras para a carreira docente, como o regime jurídico celetista e o fim da estabilidade.

³⁰ De acordo com Santos (2004), esses números referem-se à Carta da APP-Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná aos Conselheiros Estaduais de Educação. Este documento não está datado.

Em razão da enorme mobilização da categoria docente, o PLADEPE não se efetivou, e a empresa Paranaeducação começaria a ser extinta em 2003, no início do governo de Roberto Requião.

Com a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (Lei Complementar 103/2004), abre-se uma nova perspectiva de valorização do trabalho docente no Paraná e, tal como ocorrera anteriormente, desde o Estatuto do Magistério Público Paranaense, muitas das garantias referentes aos professores efetivos se estendem, também, aos professores temporários, à exemplo da Lei Complementar 108/2005, que elenca uma série de direitos compartilhados com os professores efetivos do Estado.

O objetivo deste capítulo é analisar, especificamente, a categoria dos professores temporários do Paraná e verificar se – principalmente, em relação ao enquadramento jurídico e acesso a direitos, assim como à remuneração – a mesma caracteriza ou não um processo de precarização/flexibilização em andamento.

3.1. Do Estatuto do Magistério Público Paranaense ao Plano de Cargos, Carreiras e Salários

Como analisado anteriormente, o trabalho temporário no Brasil é regido pela Lei n.º 6.019 de 03 de janeiro de 1974 e regulamentado pelo Decreto 73.841 de 13 de março de 1974, podendo ser utilizado para atender à necessidade transitória de acréscimo extraordinário de serviços e substituição de pessoal regular e permanente, nos moldes do artigo 2º da referida Lei. No entanto, ao longo dos anos, a Lei vem sofrendo inúmeras alterações através das mais variadas emendas, decretos e portarias; sendo que nos últimos anos, os esforços parecem ter como objetivo maior a eliminação do caráter “extraordinário” do trabalho temporário, posto tanto na Lei 6.019 de 1974 quanto em nossa Constituição de 1988, à exemplo da Lei 4.302/98 que passou a permitir uma maior abrangência de uso pelo Estado deste tipo de contratação.

O trabalho temporário, como também já mencionado, tem disciplina própria, com características peculiares que o fazem diferir, por completo, do normal regime de contratação de empregados, regulado pela CLT. Trata-se de uma exceção oficial nas leis de trabalho vigentes no Brasil, pois o professor temporário não é funcionário, mas possui vínculo com o Estado por determinado período de tempo, enquanto está dando aulas. Assim como os demais servidores temporários, são contratados para exercer

funções temporárias, através de um regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação.

Apesar de a década de noventa, do século XX, ter sido marcada por um processo de desregulamentação e flexibilização das condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho, é importante ressaltar que a categoria docente vem conseguindo importantes avanços; tendo sido o tema “valorização dos profissionais do magistério” amplamente debatido na Constituição Federal de 1988, associado à qualificação do ensino público, sendo explicitado, no inciso V do Artigo 206, que essa valorização seria garantida na forma da lei e implementada através de planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União.

Assim, como analisa Viebrantz:

Na educação pública, o trabalhador temporário, apesar de ser anunciado eventualmente como um dos problemas que afloram no ensino público, dá indícios de que essa figura social não é resultado da chamada flexibilização da legislação trabalhista, mas anterior a ela (Viebrantz, 2008, p.8).

Assim sendo, os próximos itens deste capítulo buscarão compreender o histórico da relação entre as condições de trabalho docente e o Estado do Paraná – através da análise das legislações que regem a categoria dos professores temporários – onde se notam importantes alterações no modelo de gestão educacional realizada pelo Estado, alterações estas que sempre tiveram importantes desdobramentos sobre a categoria.

3.1.1. O Estatuto do Magistério Público Paranaense e os Professores Temporários/Suplementaristas

Como já analisado, apesar da preponderância dos professores primários durante os finais da década de sessenta, uma fração residual de docentes públicos estaduais com formação universitária já dava mostras de seu crescimento e, já a partir de 1970, eles constituiriam a base do magistério público estadual de 1º e 2º graus e, assim, começava a emergir uma nova configuração profissional docente. Conforme artigo 36 da Lei 5.692/71:

Em cada sistema de ensino, haverá um estatuto que estrutura a carreira do magistério de 1.º e 2.º graus, com acessos graduais e sucessivos, regulamentando as disposições específicas da presente lei e complementando-as no quadro da organização própria do sistema (BRASIL, 1971).

Portanto, para que os sistemas estaduais e municipais de educação tivessem acesso às verbas do governo federal era necessário que elaborassem os seus respectivos Estatutos do Magistério.

É importante ressaltar que, em 1963, no Paraná, os professores realizaram a primeira grande greve da categoria, chamada Operação Tartaruga, que teve grande influência na conquista de gratificação para professoras primárias sem habilitação e regentes (20%) e para normalistas (25%) e, em 1968, durante a segunda grande greve da categoria, chamada Congresso do Magistério, a categoria obteve do governo a promessa de se implantar um plano de carreira. De acordo com Ferreira Jr. e Bittar:

O comportamento social que caracterizava os movimentos grevistas da categoria dos professores públicos estaduais de 1º e 2º graus, no final da década de 1970, era do tipo que já engendrava uma “consciência da solidariedade de interesses gestada entre todos os membros do grupo social” e que questionava, ainda que do ponto de vista econômico, as bases jurídicas do Estado ditatorial brasileiro. Provavelmente, apenas as vanguardas da categoria, em unidades federativas como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Pernambuco (Ferreira Jr., 1998, p. 89 *passim*), tinham atingido o terceiro momento descrito por Gramsci, isto é, “a fase mais abertamente política”; e alcançado, portanto, o amadurecimento social necessário para criar as condições organizativas e de direção política para as lutas levadas a cabo pelos professores nacionalmente (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1167-1168).

No entanto, com o acirramento do autoritarismo que suspendeu todas as garantias até aquele momento, a promessa de implementação do referido plano de carreira não se concretizaria, e só viria a se efetivar em 22 de Dezembro de 1976, através da Lei Complementar 007 que criava o Estatuto do Magistério Público do Ensino de 1º. e 2º. Graus³¹; ainda fortemente marcado pelo contexto do regime militar.

Apesar disso, o referido Estatuto incorporava muitas das reivindicações da categoria, como a garantia de realização de concursos públicos para provimento de cargos (que – segundo o Cap. II, art. 20, Parágrafo único – deveriam realizar-se de dois em dois anos, salvo necessidade do ensino, pela ocorrência de vagas, e serão de caráter regional ou Municipal, nos termos do respectivo regulamento).

³¹ De acordo com Santos (2004), o referido Estatuto do Magistério foi também, e principalmente, fruto do movimento dos professores do Estado que, paralelamente ao processo lento e gradual de redemocratização, se organizaram e fundaram, no ano de 1972 em Londrina, a Associação dos Professores Licenciados do Paraná (APLP) e, mais tarde, na cidade de Curitiba, a Associação do Pessoal do Magistério do Paraná (APMP) – entidades que, durante o período de transição do regime militar para a democracia, tiveram ampliadas sua força representativa e abrangência. Assim, na Assembléia Estadual, realizada em Ponta Grossa, no ano de 1981, ocorreu a unificação da APP com a APLP e, no ano seguinte, com a APMP. E, em 18 de março de 1989, na Assembléia Estadual realizada em Londrina, a Associação transforma-se então na APP-Sindicato.

No entanto, aproximadamente dois anos antes da criação do Estatuto do Magistério – com base na Lei estadual nº 6508/73, que autorizava o Poder Executivo criar a categoria de Pessoal Suplementar, para o desempenho de trabalhos e tarefas complementares aos dos cargos ocupados por funcionários públicos efetivos – era instituído em 5 de fevereiro de 1974, o Decreto nº 5012, que concedia autorização à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura para a admissão de professores em estabelecimentos de 1º e 2º Graus, conforme as suas necessidades.

De acordo com o referido Decreto:

Art. 1º. A Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Cultura poderá admitir professores no regime jurídico consubstanciado na Lei nº 6.508, de 13 de dezembro de 1973 e em sua regulamentação baixada através do Decreto nº 4.766/73, para ministrarem aulas em estabelecimentos de 1º e 2º Graus, conforme as necessidades específicas de cada um deles.

Art. 3º. Compete ao Secretário da Educação e Cultura a admissão de professores para prestação de serviços na forma deste Decreto, cujo ato será proferido em circunstanciada exposição de motivos da direção do estabelecimento de ensino interessado (PARANÁ, 1974).

Importante ressaltar que, conforme estipulava a Lei nº 6508/73, o Pessoal Suplementar era admitido ou reconduzido nas categorias de PS-1 (braçal), PS-2 (auxiliar) e PS-3 (profissional). O salário mensal do Pessoal Suplementar era determinado em função da jornada semanal de trabalho e tinha por base o salário mínimo fixado para a Capital do Estado.

A tabela 18 apresenta o salário mensal do pessoal suplementarista, conforme a categoria em que se enquadravam.

TABELA 18: Salário Mensal do Pessoal Suplementar conforme a categoria em 1974³²

CATEGORIA	JORNADA SEMANAL (nº de horas)	SALÁRIO MENSAL
PS-1	24	0,6 salário mínimo
PS-1	32	0,8 salário mínimo
PS-1	40	1,0 salário mínimo
PS-2	24	0,9 salário mínimo
PS-2	32	1,2 salários mínimos
PS-2	40	1,5 salários mínimos
PS-3	24	1,2 salários mínimos

³² O salário mínimo, no referido ano, correspondia a Cr\$376,80 (Cruzeiros). Esse valor, atualizado – de acordo com o IPC-SP (FIPE) – com base em Dezembro de 2010, equivale a R\$ 167,74.

PS-3	32	1,6 salários mínimos
PS-3	40	2,0 salários mínimos

FONTE: Lei nº 6508/73, Art. 4º.

E, conforme estipulava o Decreto nº 5012:

Art. 6º. O Salário mensal dos professores suplementares é fixado em função da jornada semanal de trabalho, calculada pelo número de aulas que não poderão exceder a 32 semanalmente, considerando-se para esse efeito, o mês constituído de quatro semanas e meia.

Parágrafo Único. O valor unitário da aula, para professores sujeitos ao disposto neste decreto é de Cr\$.15,53 (quinze cruzeiros e cinquenta e três centavos) (PARANÁ, 1974).

Conforme a Lei estadual nº 6508/73, eram concedidos a todos os integrantes da categoria pessoal suplementarista as seguintes licenças: i. para tratamento de saúde; ii. quando acidentado no exercício de suas atribuições; iii. quando acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia, cegueira, lepra, paralisia e cardiopatia grave; iv. quando convocado para o serviço militar; v. à gestante (Lei estadual nº 6508/73, Art. 7º). Os seguintes afastamentos com remuneração: i. 20 (vinte) dias consecutivos de férias, depois de cada ano de efetivo exercício; ii. 8 (oito) dias por motivo de casamento, ou luto por falecimento de cônjuge, filho, pai, mãe, ou irmão; iii. 2 (dois) dias para cumprir obrigações eleitorais; iv. 1 (um) dia para registro civil dos filhos (Lei estadual nº 6508/73, Art. 8º).

Em relação à aposentadoria, esta seria concedida: i. compulsoriamente, quando atingir a idade de 70 (setenta) anos; ii. a requerimento, independentemente de inspeção de saúde, se contar mais 35 (trinta e cinco) anos de serviço se do sexo masculino e 30 (trinta) anos se do sexo feminino; iii. quando verificada a sua invalidez para o serviço público; iv. quando inválido, em consequência de acidente ou agressão não provocada, no exercício de suas atribuições, ou de doença profissional; v. quando acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia, cardiopatia grave e outras moléstias que a Lei indicar, na base de conclusões da medicina especializada; vi. quando, depois de haver gozado 24 (vinte e quatro) meses consecutivos de licença para tratamento de saúde, se verificar não estar em condições de reassumir o exercício do cargo (Lei estadual nº 6508/73, Art. 10º).

O referido artigo estipulava ainda que após um período de carência de 3 (três) anos de efetivo exercício poderia ser concedida aposentadoria ao Pessoal Suplementar e pensão aos seus herdeiros, em caso de falecimento.

Com a aprovação do Estatuto do Magistério em 22 de Dezembro de 1976, através da Lei Complementar 007/76, os critérios relativos à seleção e ao disciplinamento de professores suplementaristas passaram a ser mais rígidos; assim como também se notam a perda de alguns direitos da categoria. No mesmo ano de aprovação do Estatuto do Magistério era publicado o Decreto nº1495:

Art. 1º. As aulas suplementares são de cunho eventual, transitório ou esporádico (Lei Estadual nº. 4.544/61, artigo 46) atribuíveis para a regência de classe, no ensino regular a partir das 5as. séries do 1º. Grau, nas séries do 2º. Grau e no Ensino Supletivo, a partir do 3º. período (Lei Federal nº. 5.692/71), bem como nas séries remanescentes regidas pela Lei Federal nº. 4.024/61.

Art. 19. Os professores admitidos ou reconduzidos na conformidade da Lei nº. 6.508/73 e do Decreto nº. 5.012/74, ficam sujeitos ao regime disciplinar fixado pelo Estatuto do Magistério no que lhes for aplicado (PARANÁ, Decreto nº1495, 1976).

Os professores do Quadro Próprio do Magistério em efetivo exercício em estabelecimento de ensino passaram a ter prioridade na distribuição das aulas suplementares, na forma de aulas extraordinárias.

Art. 2º. Quando a soma das horas da jornada obrigatória, atribuída aos professores de Ensino Médio, com exercício em estabelecimento de ensino regular ou supletivo de 1º. e 2º. graus, estiver aquém do número total de aulas semanais previstas, a diferença de horas/aula reclamada em cada caso será suprida pela contratação de professores par ministrar aulas suplementares.

§ 1º. As designações de aulas suplementares aos ocupantes de cargo do Quadro Próprio do Magistério serão feitas em caráter de serviço extraordinário.

§ 2º. Aos demais professores a designação de aulas suplementares será feita em conformidade com a Lei nº. 6.508/73, de 13 de dezembro de 1973, Decreto nº. 5.012/74, de 05 de fevereiro de 1974 e Decreto nº. 4.766/73, de 14 de dezembro de 1973 (PARANÁ, Decreto nº1495, 1976).

O artigo 13 do referido Decreto versava sobre a distribuição de aulas suplementares, que seriam feitas observando-se o tempo de serviço ininterrupto no estabelecimento e após a comprovação de inexistência de professores efetivos de Ensino Médio, Licenciado, na disciplina, prática educativa ou área de estudos, lotado no estabelecimento. Assim, após comprovada a inexistência de professores efetivos, a ordem de prioridade para a distribuição de aulas suplementares seria a seguinte: Professor Efetivo do Ensino Médio, Licenciado, lotado no estabelecimento, em disciplina, prática educativa ou área de estudos diversa da relativa a seu cargo; Professor Efetivo do Ensino Médio, não Licenciado, na disciplina, prática educativa ou área de estudos, lotado no estabelecimento; Professor Efetivo do Ensino Médio, Licenciado, na disciplina, prática educativa ou área de estudos, lotado em outro estabelecimento; Professor Efetivo do Ensino Médio, Licenciado, na disciplina, prática educativa ou área

de estudos, diversa da relativa a seu cargo, lotado em outro estabelecimento; Professor ocupante de cargo no Ensino Primário, lotado no estabelecimento, Licenciado, portador de Registro do MEC, na disciplina, prática educativa ou área de estudos, desde que não haja no estabelecimento, professor admitido ou reconduzido no ano anterior, segundo as prescrições da Lei nº. 6.508/73, com maior tempo de serviço de aulas suplementares no estabelecimento; Professor ocupante de cargo no Ensino Primário, lotado em outro estabelecimento, Licenciado, portador de Registro no MEC, para a disciplina, prática educativa ou área de estudos, desde que não haja no estabelecimento professor admitido ou reconduzido no ano anterior, segundo as prescrições da Lei nº. 6.508/73, com maior tempo de serviço de aulas suplementares no estabelecimento; Licenciado, portador de Registro do MEC, nas disciplinas constantes de seu registro, não ocupante de cargo no Magistério; Formado por Faculdade de Filosofia na disciplina, prática educativa ou área de estudos, ou por Faculdade de Educação Física, devidamente reconhecida, ainda não portador de Registro do MEC; Portador de Registro "D" sem ressalvas; Portador de Registro "D" com ressalvas.

A distribuição de aulas suplementares na parte de formação especial do currículo era processada em obediência a seguinte ordem de prioridades:

- a) - Professor Efetivo de Ensino Médio, lotado no estabelecimento, com estudo específico, de pelo - menos um ano, da matéria ou disciplina;
- b) - Professor Efetivo de Ensino Médio, lotado em outro estabelecimento, com estudo específico, de pelo menos um ano, da matéria ou disciplina;
- c) - Professor habilitado em Curso do Esquema I;
- d) - Portador de Registro "D" na disciplina específica;
- e) - Professor habilitado em Curso do Esquema II;
- f) - Licenciado em qualquer disciplina, portador de diploma, com estudo específico, de pelo menos - um ano, na matéria ou disciplina;
- g) - Portador de diploma de outros - cursos de nível superior, em área correlata, que não possui - Registro do MEC, na disciplina - técnica específica;
- h) - Técnico com estudo específico, de pelo menos um ano, da matéria ou disciplina (PARANÁ, Decreto nº1495, 1976).

Ficava estabelecido ainda que, apenas na falta absoluta de professores habilitados seriam atribuídas aulas suplementares aos acadêmicos; sendo que as mesmas não poderiam ultrapassar vinte aulas semanais. Mas, de toda forma a lei abria a possibilidade da existência de professores leigos em atuação.

E, em relação à remuneração ficava estipulado que o professor substituto teria direito somente à percepção do valor das aulas efetivamente ministradas, não lhe cabendo direito a qualquer afastamento remunerado (Art. 6º., Parágrafo Único).

Em 15 de outubro de 1979 era sancionada a Lei nº7208, segundo a qual:

Art. 1º. Os atuais professores suplementaristas, regidos pela Lei nº 6.508, de 13 de dezembro de 1973, e pelo Decreto nº 5.012, de 05 de fevereiro de 1974, que constam, na data desta Lei, pelo menos 2 (dois) anos de exercício nessa categoria, ministrando aulas nos estabelecimentos da rede de ensino do Estado, nos termos do § 2º do artigo 2º do Decreto nº 1.495, de 16 de janeiro de 1976, e que não sejam ocupantes de cargo público a qualquer título, passa a integrar o Quadro Único de Pessoal do Poder Executivo (PARANÁ, Lei nº7208, 1979).

A partir de então, a categoria docente designada como professores suplementaristas passou a compor um quadro em extinção no Estado; conforme especificado no Art. 1º., § 2º., *Para o cumprimento do disposto neste artigo fica o Poder Executivo autorizado a, mediante decreto, transformar as atuais funções de professor de que trata este artigo em igual número de cargos, extintos quando vagarem [...]*.

E ainda:

Art. 2º. Os professores cuja situação funcional for alterada por esta Lei serão lotados em estabelecimento de ensino onde já estão lecionando, enquadrando-se, na forma da Tabela anexa, nos limites de 10, 15 e 22 aulas semanais, conforme a sua carga horária atual, ou pela média aritmética da verificada nos 24 (vinte e quatro) meses anteriores à data desta Lei, mediante opção a ser exercida dentro de 60 (sessenta) dias.

Art. 7º O tempo de serviço prestado pelo regime da Lei nº 6.508/73 será contado em dias de exercício, transformado em ano, mês e dias, e reconhecido para todos os efeitos legais, a partir da data do ato administrativo declaratório do direito (PARANÁ, Lei nº7208, 1979).

Assim, as aulas suplementares passaram a ser ministradas, preferencialmente, tanto por professores que integravam o Quadro Próprio do Magistério como pelos integrantes do Quadro Único de Pessoal do Poder Executivo.

De acordo com o Decreto nº 2009/1980:

Art. 1º. Aulas extraordinárias são as de cunho eventual ou esporádico, atribuíveis a professores que integram o Quadro Próprio do Magistério ou o do Quadro Único de Pessoal do Poder Executivo, para a regência de classe no ensino regular, a partir da quinta (5ª.) série do 1º Grau, inclusive, até a última série do 2º Grau (Lei Complementar nº 07, de 22 de dezembro de 1976), e a partir do terceiro período do Ensino Supletivo, séries estas regidas pela Lei Federal nº 5.692/71, e, ainda, nas remanescentes regidas pela Lei Federal nº 4.024/61.

Art. 2º. Quando a soma das horas-aula da jornada semanal obrigatória for inferior ao número total de horas - aula semanais necessárias ao cumprimento da grade curricular do estabelecimento, a diferença será suprida mediante aulas extraordinárias (PARANÁ, Decreto nº2009, 1980).

E, ainda, de acordo com o Art. 4º.:

§ 2º. Somente terá direito a pagamento por aulas extraordinárias, quem, após ter completado a carga horária obrigatória, for designado para ministrá-las.

§ 3º. É vedado autorizar aulas extraordinárias que não sejam para o fim previsto neste Decreto (PARANÁ, Decreto nº2009, 1980).

Em relação à distribuição de aulas extraordinárias ficava estabelecida a seguinte ordem de prioridade entre professores do mesmo estabelecimento: i. o de maior habilitação; ii. o que tiver mais tempo de serviço público prestado ao Estado do Paraná, na área da educação; iii. o que tiver mais tempo de serviço no estabelecimento; iv. a data da conclusão do Curso de Licenciatura, prevalecendo o mais antigo; v. o mais idoso. Entre um professor lotado no estabelecimento e outro não lotado: i. o de maior habilitação; ii. o lotado no estabelecimento. Entre os professores não lotados no estabelecimento, a preferência seria determinada conforme a ordem de prioridade estabelecida entre os professores do mesmo estabelecimento.

Para Dal Rosso (2006), em função dos baixos salários, os professores se viam obrigados a assumir um grande número de aulas extraordinárias. O artigo 7º. do Decreto 2009/1980, estipulava que os professores poderiam ministrar, até o máximo de quarenta e quatro (44) horas-aula semanais, incluídas neste total as aulas a que estejam obrigados; desde que se inscrevessem nas Inspetorias Regionais de Ensino, por intermédio da direção do Estabelecimento onde pretendiam ministrá-las.

Ou seja: os professores trabalhavam determinada carga horária como estatutários (para cumprir o total de aulas a que estavam obrigados) e o restante com aulas extraordinárias (enquanto celetistas), cujo o tempo não era contado no 2º padrão para efeito de tempo de serviço para aposentadoria. A intensificação do trabalho docente foi a tônica dos anos 80 em todo o Estado do Paraná.

De acordo com Dal Rosso:

A intensidade do trabalho é, pois, mais que esforço físico, pois envolve todas as capacidades do trabalhador, sejam as capacidades de seu corpo, a acuidade de sua mente, a afetividade despendida, os saberes adquiridos através do tempo ou transmitidos pelo processo de socialização. Além do envolvimento pessoal, o trabalhador faz uso de relações estabelecidas com outros sujeitos trabalhadores sem as quais o trabalho se tornaria inviável. As relações de cooperação com o coletivo dos trabalhadores, a transmissão de conhecimentos entre si, que permite um aprendizado mútuo, as relações familiares, grupais e societárias, que acompanham o trabalhador em seu dia-a-dia e que se refletem nos locais de trabalho, quer como problemas, quer como potencialidades construtivas, são levadas em conta na análise da intensificação do trabalho (DAL ROSSO, 2006, p. 68).

E, ainda, de acordo com Apple, a intensificação do trabalho docente:

[...] representa uma das formas tangíveis pelas quais os privilégios de trabalho dos/as trabalhadores/as educacionais são degradados. Ela tem vários sintomas, do trivial ao mais complexo – desde não ter tempo sequer para ir ao banheiro, tomar uma xícara de café, até ter uma falta total de tempo para conservar-se em dia com sua área. Podemos ver a intensificação atuando mais visivelmente no trabalho mental, no sentimento crônico de excesso de trabalho, o qual tem aumentado ao longo do tempo (APPLE, 1995, p. 39).

Porém, devido a falta de docentes devidamente habilitados no Estado, as aulas extraordinárias não foram suficientes para suprir o quadro de pessoal. Surge então, na década de 1980, a figura do professor substituto/temporário.

No entanto, em relação ao Paraná, além da contratação de professores temporários, ocorreu a terceirização, ou seja, a contratação de professores temporários por meio de uma empresa denominada Paranaeducação, especialmente criada para esta finalidade, na década seguinte.

3.1.2. PARANAEDUCAÇÃO: O Professor Temporário e a Terceirização do Trabalho Docente no Paraná

Tendo por base, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, o governo paranaense estabeleceu várias medidas no quadro das políticas sociais públicas do Estado e, para tanto, implementou inúmeros programas criando serviços sociais autônomos, a exemplo do Parana Previdência, o Parana Rural, o Parana Turismo, o Parana Cidade e o Parana Educação, entre outros.

A proposta de Reforma do Estado, preconizada por Bresser Pereira, encontrou terreno fértil no Paraná, durante os dois mandatos do então governador Jaime Lerner (1995-2002), como se pode constatar na Lei nº 11.970 de 19 de dezembro de 1997, que instituiu o Serviço Social Autônomo Parana Educação:

Art. 1º. Fica instituído o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, através da assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais (PARANÁ, Lei nº 11.970, 1997).

E, ainda, de acordo com a Secretaria de Estado da Educação:

[...] é uma empresa criada pelo governo do Estado sob a modalidade de serviço social autônomo e vinculada à Secretaria de Estado da Educação. Foi criada para agilizar e desburocratizar a contratação de novos profissionais para a rede estadual via regime CLT. A contratação também é feita pelo regime da CLT, após a aprovação dos candidatos em processo seletivo, com a função de suprir uma necessidade pontual ou para substituir as vagas que ficam em aberto por causa de aposentadoria, morte, demissão, transferência, etc [...] (SEED, 1999, p. 4).

A partir desta instituição, os professores passaram a ser contratados como trabalhadores temporários, assim como os demais funcionários de escolas, sendo os concursos públicos substituídos por Contratos de Gestão.

Art. 15. O PARANAEDUCAÇÃO fica autorizado a celebrar Contrato de Gestão com o Poder Público Estadual.

Parágrafo 1º. Contrato de Gestão, para efeito desta lei, é o instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, da Educação e do Planejamento e Coordenação-Geral, e o PARANAEDUCAÇÃO, por intermédio do seu Superintendente, com a finalidade de assegurar a sua plena autonomia técnica, administrativa e financeira, com a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e economicidade e, também, o seguinte:

I – (...)

II – permitir à Diretoria Executiva capacidade para contratar, administrar e dispensar recursos humanos, inclusive para as atividades de ensino e pesquisa geridas pelo PARANAEDUCAÇÃO, sob o regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (PARANÁ, Lei nº 11.970, 1997).

E, de acordo com Santos (2004):

Com esta direção, as contratações, administrações e dispensas de recursos humanos foram feitas pela diretoria executiva do Paranaeducação sob o regime de CLT. Com a extinção do concurso público os critérios para seleção abriram precedentes políticos e subjetivos de avaliação. Com o fim da estabilidade, o Conselho Escolar ficou com a atribuição de avaliar os educadores, inclusive, com poder para demiti-los. Instalou-se um clima de repressão e de medo nas escolas, dando margem à perseguição política. Além do mais, foi impedida a remoção do trabalhador para outra unidade escolar. O processo de seleção do Paranaeducação levantou suspeita e dúvidas sobre sua condução e legitimidade. Houve várias reclamações dos concursados a assessoria jurídica e de imprensa da APP-Sindicato logo quando da publicação de seu primeiro edital em 1998. Segundo a imprensa do sindicato, o edital foi bastante genérico, não detalhou de forma criteriosa as normas de inscrição, a realização de provas, a divulgação dos gabaritos e dos resultados, bem como, os recursos, entre outros dispositivos (SANTOS, 2004, p. 91).

Inúmeras entidades representativas da sociedade civil denunciavam o caráter inconstitucional da empresa Paranaeducação – que fazia crescer a precarização do setor educacional público no Estado, fazendo a intermediação entre a força de trabalho e emprego temporário para a rede pública – a exemplo do Fórum Nacional de Luta por Terra e Cidadania, em 1999:

Foi uma estratégia utilizada pelo governo do Paraná com vistas a diminuir a responsabilidade do Estado na área da educação, no que diz respeito às suas atribuições previstas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no Estatuto do Magistério Estadual, e repassá-las para a iniciativa privada, subsidiada com recursos financeiros e patrimoniais do próprio Estado. Nessa perspectiva, os trabalhadores em educação, cerca de 80 mil, (considerando-se professores e funcionários, ativos e aposentados, estatutários e celetistas) entrarão no universo do abandono e da desvalorização, destruindo a carreira e os direitos conquistados ao longo das

lutas da categoria (FÓRUM NACIONAL DE LUTA POR TERRA E CIDADANIA, 1999, p. 5).

Como analisa Santos (2004), foi alarmante o universo de atingidos pela contratação temporária e precarizada imposta pelo governo, aproximadamente, mais de 120 mil trabalhadores no Estado.

Com relação ao Conselho Administrativo do Paranaeducação (em documento não datado³³), a SEED destacava que o mesmo teria, por lei, a participação de representantes do governo, dos professores através da APP-Sindicato e da comunidade, garantindo a defesa dos interesses de todos os envolvidos. No entanto, de acordo com Santos (2004):

Mesmo recebendo recursos públicos o Paranaeducação não estava obrigado em apresentar seus gastos ao Tribunal de Contas do Estado. Isto configurou uma flagrante inconstitucionalidade. Além disso, é necessário ressaltar que o próprio Secretário de Estado da Educação acumula as funções de Superintendente na Diretoria Executiva e de membro nato no Conselho Administrativo do Paranaeducação, ainda que sem direito a voto, conforme especifica a lei em seu artigo 6º “O Secretário de Estado da Educação, além de desempenhar as funções de Superintendente do PARANAEDUCAÇÃO, é membro nato do Conselho de Administração, de cujas reuniões participará sem direito a voto.”. Como Superintendente competia ao Secretário de Estado da Educação controlar e avaliar as ações do Paranaeducação de acordo com o que foi aprovado pelo Conselho de Administração. Ora, a mesma autoridade responsável pela pasta da educação no Estado foi também responsável pela direção da instituição privada Paranaeducação, sob as deliberações de um conselho que era majoritariamente composto pelo alto escalão do governo. Quanto à participação da sociedade civil organizada neste conselho, tudo indica que estava mais próxima dos interesses governamentais, seja pela aproximação junto aos quadros políticos conservadores dentro do Estado, seja pelas diferentes posições no momento de confronto de projetos políticos antagônicos. Concretamente, havia uma diferença substancial entre o discurso governamental e o campo de representação política, garantindo de forma privilegiada os interesses das classes dominantes (SANTOS, 2004, p.93-94).

Em razão da ilegalidade apontada por inúmeras entidades representativas da sociedade civil, como analisado anteriormente, o Ministério Público do Estado do Paraná, atendendo à solicitação do Ministério Público do Trabalho, imputou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), movida contra o Serviço Social Autônomo Paranaeducação, em 06 de março de 1998. Com a alegação de que, perante os artigos 177 e 179 da Constituição do Estado do Paraná, a educação é dever do Estado, o Serviço Social Autônomo Paranaeducação perdeu a sua legitimidade na medida em que instituiu “pessoa jurídica de direito privado” para atuar no sistema estadual de ensino com recursos orçamentários públicos. E, ainda, de acordo com Santos (2004):

³³ Paranaeducação. A solução do Paraná para a melhoria da gestão do Sistema Estadual de Educação.

Da mesma forma, o documento cita que os artigos 205 e 227 da Constituição Federal também garantem esta atividade, exclusivamente, sob a responsabilidade do Estado. O entendimento é de que todas as normas constitucionais, sobre educação e ensino, deverão ser interpretadas em função desta declaração e no sentido de sua plena realização. Isto é, terão “o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos...”, ou seja, ampliar mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito (SANTOS, 2004, p.94-95).

Conforme explicava o documento da SEED (1999):

Os recursos do Paranaeducação vêm do Tesouro Estadual, repassados através de um Contrato de gestão celebrado entre o Governo do Estado e o Paranaeducação [...]. Já foram contratados cerca de 10 mil funcionários para a área administrativa e mil professores (SEED, 1999, p.4).

Em relação a isso, Píton (2004), ao analisar políticas educacionais relativas à educação básica no Paraná afirmava:

De 1997 até 2002, essa empresa praticamente privatizou a SEED através do gerenciamento operacional do sistema de ensino e das políticas educacionais que desencadeou. Assim, homens revestidos de funções públicas, podiam tomar decisões que envolvem o público, dentro da esfera e dos interesses do setor privado administrando as verbas públicas destinadas à educação, ameaçam direitos trabalhistas e profissionais conquistados pela categoria, inviabilizam Planos de Cargos Carreiras e Salários, ferem a Constituição Federal ao extinguir o ingresso através de concurso público, criando dessa forma, políticas descompromissadas com a educação pública e com a sociedade (PITON, 2004, p. 121).

A ADIN recorreu ainda aos artigos 27 e 179 da Constituição Estadual do Paraná para demonstrar a ilegalidade na contratação praticada pela Paranaeducação no âmbito do estado.

O art. 27, II, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. O art. 179, VI, diz que o ingresso no magistério público estadual dar-se-á exclusivamente por concurso de provas e títulos, realizado, periodicamente, sob o regime jurídico adotado pelo Estado (ADIN, 1998, p.3-4).

E, também, ao artigo 67 da LDB, segundo o qual:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (ADIN, 1998, p.3-4).

A empresa Paranaeducação começaria a ser extinta em 2003, no início do governo de Roberto Requião, mas antes disso, a categoria docente paranaense ainda teria de enfrentar a resistência do governo Lerner em aceitar as suas propostas relativas ao Plano de Cargos, Carreira e Salários dos professores do Estado, que apresentava em

seu lugar o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE) para os professores do Quadro Próprio do Magistério.

3.1.3. A proposta dos professores (PCCS) X A proposta do governo (PLADEPE)

Diante da ausência do governo Lerner no tratamento do assunto referente aos novos planos de carreira e remuneração do magistério³⁴, os professores apresentaram a sua proposta em sessão extraordinária na Assembléia Legislativa do Paraná, no dia 17 de junho de 1998.

De acordo com o artigo 3º da proposta apresentada³⁵, o PCCS da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, teria por princípios básicos a qualificação, formação e valorização profissional dos Trabalhadores em Educação da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, assegurando à todos os seus integrantes uma remuneração compatível com a dignidade, peculiaridades e importância da profissão, assegurando, ainda, o estímulo à qualidade do trabalho desempenhado e a melhoria da qualidade do ensino. A valorização profissional seria garantida através de progressão funcional, por antiguidade, assiduidade, habilitação e formação profissional com formação e aperfeiçoamento profissionais continuados, em serviço ou com licenciamento remunerado. Estabelecia, também, o ingresso mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, além de um piso profissional compatível com a valorização do cargo; condições de trabalho no que diz respeito à estrutura técnica, material e de funcionamento de toda a Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná; garantia de um período reservado a estudos, planejamento e avaliação do trabalho discente aos Trabalhadores em Educação, incluído em sua jornada de trabalho; garantia de que todas as escolas da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná sejam geridas democraticamente com eleições diretas para diretores de escolas, definidas em lei e, além disso, a garantia da existência dos Conselhos Escolares em todas as escolas da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, nos termos da Deliberação 20/91, do CEE.

³⁴ A Lei nº 9424/96, que regulamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), determinava que todos os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam elaborar novos planos de carreira e remuneração do magistério no prazo de seis meses da vigência desta lei, no entanto, este prazo foi extinto pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

³⁵ Anteprojeto de lei para a Implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Trabalhadores em Educação da Rede Estadual de Ensino Público do Paraná, junho de 2002, 2ª edição, p.05.

E, de acordo com SANTOS (2004):

Diante da iniciativa do sindicato em convocar a categoria para construir sua proposição a Secretaria de Estado da Educação, no dia 24 de junho de 1998, iniciou sua proposta. Entretanto, afirmou em agosto do mesmo ano, durante audiência com a APP-Sindicato que pretendia divulgar somente após as eleições estaduais, visto que a oposição poderia aproveitar-se de seu conteúdo na disputa eleitoral. Suspeitando das intenções do governo e de seu casuísmo eleitoral a categoria realizou mobilização no dia 31 de agosto para exigir a apresentação de um plano e a recomposição das perdas inflacionárias sobre os salários. No Palácio Iguazu, após manifestação com mais de 7 mil pessoas, o governo firmou acordo em que se comprometeu a manter os direitos adquiridos e a apresentar a versão final do plano até o final de setembro. Assim, a direção estadual marcou assembléia para o dia 28 de setembro, determinando esta data como prazo máximo para o governo revelar suas intenções. No resultado de tal assembléia foi possível observar algumas táticas de resistência dos trabalhadores diante do não cumprimento do acordo, pois o governo não apresentou nenhuma proposta para que os educadores pudessem debater o futuro de sua carreira, tentando com isso ganhar tempo e manter a direção política e o consenso dentro da escola, pelo menos até o final de sua campanha eleitoral (SANTOS, 2004, p.112-113).

O esboço da proposta do governo, o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE) somente foi apresentado após intensas negociações, e, desde o início esbarrou na resistência dos professores que discordavam da proposta e avaliavam que a mesma visava, na verdade, eliminar direitos adquiridos e flexibilizar as relações de trabalho.

Novamente recorrendo a Santos (2004):

Diante do quadro de instabilidade política, o governo definiu o dia 30 de outubro (1998) como prazo para que os professores e funcionários de escolas apresentassem sugestões ao PLADEPE e, posteriormente, enviá-lo à Assembléia Legislativa do Paraná. Independente desta determinação a APP-Sindicato levou o debate para as escolas fazendo uma comparação entre as duas propostas – a do governo (PLADEPE) e a dos educadores (PCCS) – de modo a desmistificar o discurso do governo e ganhar força junto a categoria na defesa de sua proposta (SANTOS, 2004, p.115-116).

Entre as muitas medidas flexibilizadoras contidas na proposta do governo, para os objetivos deste trabalho, vale a pena destacar as seguintes:

- Regime jurídico celetista, passível de demissão a qualquer momento;
- Fim da estabilidade. Se a avaliação de desempenho for desfavorável ou não tiver aula na escola, o professor ou funcionário é automaticamente demitido.

Além destes, todos os itens contidos na proposta do governo estavam relacionados à projetos de precarização e flexibilização das relações de trabalho. A proposta de se acabar com o ingresso através de concurso público (uma garantia constitucional), assim como o fim da estabilidade e de garantias conquistadas pela categoria, como licença especial, quinquênio, entre outras, se efetivaria sob o regime

CLT, caso a proposta não tivesse encontrado a resistência dos professores e demais profissionais da educação.

Mas, de acordo com Santos (2004):

Em 12 de novembro de 1998, data em que o Pladepe deveria ser entregue à Assembléia Legislativa do Paraná em forma de projeto de lei, a APP-Sindicato convocou uma grande mobilização estadual como protesto. Diante de tal desgaste do governo, o Pladepe não foi entregue conforme estava previsto (SANTOS, 2004, p.119).

E assim, através das inúmeras Conferências Regionais de Educação, elaboradas pelos Núcleos Sindicais do Estado houve o resgate da proposta dos docentes para a educação no estado. A III Conferência Estadual de Educação, realizada em Curitiba, com o tema “Construindo o Plano Estadual de Educação para um novo governo”, apresentou as propostas discutidas nas conferências.

Em debate organizado pela APP-sindicato, no dia 15 de agosto de 2002, as proposições construídas pelos educadores do Estado foram entregues aos candidatos ao governo estadual.

Com a vitória do candidato Roberto Requião, o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos professores, denominado pelo governador como “Plano de Carreira Helena Kolody”, foi entregue à Assembléia Legislativa e, em 15 de março de 2004 era aprovada a Lei Complementar 103/2004, que dispunha sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.

3.1.4. O Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná (Lei Complementar 103/2004)

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários se constitui em um dos mais importantes instrumentos de valorização do trabalho docente, constituindo-se, também, em importante elemento de estímulo ao ingresso na carreira e ao contínuo aperfeiçoamento profissional e pessoal, propiciando o aprimoramento do processo educacional e, em sentido mais abrangente, contribui para o avanço da qualidade na área de Educação como um todo.

De acordo com o Art. 3º, do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná:

Art. 3º. O Plano de Carreira do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná objetiva o aperfeiçoamento profissional contínuo e a valorização do Professor através de remuneração digna e, por consequência, a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços prestados à população do Estado, baseado nos seguintes princípios e garantias:

I – reconhecimento da importância da carreira pública e de seus agentes;

II – profissionalização, que pressupõe qualificação e aperfeiçoamento profissional, com remuneração digna e condições adequadas de trabalho;

III – formação continuada dos professores [...] (PARANÁ, 2004).

Como indica o Parecer nº 9 do CNE/CEB (2009), o PCCS deve possibilitar que o trabalhador “enxergue” a trajetória que tem pela frente, em termos de evolução salarial e, também, sua perspectiva de carreira.

A Rede Estadual de Ensino do Paraná, apesar de regulamentar no Plano de Carreira o ingresso por concurso público, contrata professores em Processo Seletivo Simplificado. Esta prerrogativa de contratação precária está prevista na Lei Complementar 108/2005. Por meio dessa lei o Estado do Paraná realiza contratação temporária para o provimento de diversos cargos de outras áreas e secretarias estaduais, portanto o vínculo de PSS não é uma prerrogativa exclusiva dos trabalhadores em educação. No mês de outubro de 2010, 36% dos professores e pedagogos em atividade na rede estadual estavam contratados pelo regime especial de trabalho, ou seja, não tem as prerrogativas de um cargo investido por concurso público.

Além de dispor sobre o ingresso, o PCCS da rede estadual do Paraná, em seu artigo 5º, determina a exigência de habilitação específica³⁶ para atuação nos diferentes níveis e modalidades de ensino, obtida em curso de licenciatura, de graduação plena.

Em relação ao regime de trabalho³⁷, o art. 29 especifica regimes de 20 (vinte) ou 40 (quarenta) horas semanais, por cargo; ficando determinado, também, de acordo com o art. 30, que a hora-aula do Professor em exercício de docência será de até cinquenta minutos, assegurado ao aluno o mínimo de oitocentas horas anuais, nos termos da lei; garantido, ainda, no art. 31, a hora-atividade para o Professor em exercício de docência, correspondente a 20% (vinte por cento) da carga horária do seu regime de trabalho. O PCCS, dispõe, ainda, em seu art. 32, sobre as férias, recessos e licenças previstas, cujas disposições se encontram no anexo 6 do presente trabalho.

³⁶ Para o exercício do cargo de Professor nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental e na Educação Infantil é admitida a formação de professor em nível médio (Os professores com formação em nível médio, designados como “partes especiais dos planos” estão em extinção progressiva, ou seja, não ocorre ingresso de novos professores nesses níveis). Para o exercício do cargo de Professor na Educação Profissional, durante o estágio probatório, é admitida a formação específica referente ao curso, condicionando-se a sua efetivação no cargo à realização de complementação pedagógica para obtenção de licenciatura plena. Para o exercício do cargo de Professor nas atividades de coordenação, administração escolar, planejamento, supervisão e orientação educacional é exigida graduação em Pedagogia.

³⁷ Segundo o § 2º – Poderá haver alteração de regime de trabalho de 10 (dez) para 20 (vinte) e de 20 (vinte) para 40 (quarenta) horas semanais, por cargo, até o limite máximo de 40 (quarenta) horas semanais, ou o inverso, por acordo que contemple o interesse da Educação, definido pela Secretaria de Estado da Educação, e a opção do Professor, mediante adequação proporcional de seu vencimento à carga horária trabalhada.

A evolução da remuneração é um importante elemento de valorização da carreira docente, se constituindo num importante instrumento para uma carreira mais atrativa tanto para os atuais quanto para os futuros profissionais. O PCCS do Paraná dispõe sobre os elementos de progressão e evolução da remuneração ao longo das carreiras (ver anexo 7), baseados na titulação, formação continuada, tempo de serviço e avaliação de desempenho. De acordo com o art. 11, a promoção na Carreira é a passagem de um Nível para outro, mediante titulação acadêmica na área da educação, nos termos de resolução específica, ou Certificação obtida por meio do Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, previsto nesta Lei, com critérios e formas a serem definidos por lei.

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná dispõe, também, sobre os componentes da remuneração docente (ver anexo 8), incluindo o vencimento, auxílios, as gratificações e adicionais; elementos que também se constituem em importantes instrumentos de valorização docente.

Os elementos de progressão e evolução da remuneração ao longo das carreiras, assim como os componentes da remuneração docente (vencimento, auxílios, gratificações e adicionais) são, como anteriormente analisado, os principais instrumentos para uma efetiva valorização docente e, também – em relação à questão salarial – os principais elementos que diferenciam professores efetivos e temporários no Paraná.

3.2. Lei Complementar 108/2005: Uma conquista em meio à precarização do Trabalho Docente no Estado?

Como analisado anteriormente, na educação pública paranaense, desde antes da implementação do Estatuto do Magistério, convivem professores com vínculos distintos nas escolas públicas. No entanto, a regulamentação dessas contratações “precárias” se deu através de decretos e/ou leis genéricas que não contemplavam muitos dos direitos básicos reivindicados pelos professores precários/temporários, à exemplo do Decreto nº1495/1976, que estipulava que o professor substituto teria direito somente à percepção do valor das aulas efetivamente ministradas, não lhe cabendo direito a qualquer afastamento remunerado.

Assim, a Lei Complementar 108/2005 – aprovada em 18 de maio de 2005 e que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado no funcionalismo público paranaense – representa uma conquista para todos os funcionários públicos temporários

do Estado, em especial os professores temporários que representam a maioria das contratações temporárias do Estado³⁸.

A Lei – sancionada, aproximadamente, um ano após a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos professores paranaenses (Lei Complementar 103/2004) – elenca uma série de direitos e deveres compartilhados com os professores efetivos do Estado (QPM) – apesar de não ser uma lei específica dos professores temporários e, sim, de todos os funcionários públicos temporários do Estado – fazendo, inclusive, várias menções à Lei Complementar 103/2004 e aos referidos direitos e deveres compartilhados.

O quadro 2 faz uma comparação entre os direitos previstos na Lei Complementar 103/2004 (relativa aos professores efetivos do Estado) e na Lei Complementar 108/2005 (relativa aos professores temporários) – levando-se em consideração, o tipo de admissão/ingresso e acesso; as formas de progressão/evolução; os componentes do vencimento; salário; subsídio; a jornada de trabalho; os componentes de estímulo à formação; os componentes de condições de trabalho e as relações com entidades de classe. Para tanto, adotou-se a classificação utilizada pelo instrumento elaborado no Projeto de Pesquisa do Observatório da Educação (CAPES/INEP/SECAD): *Remuneração dos professores das escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas*.

QUADRO 2: Direitos previstos aos professores Efetivos (QPM) e aos professores temporários (PSS) conforme a legislação em vigor

	EFETIVOS (QPM) – Lei Complementar 103/2004	TEMPORÁRIOS (PSS) – Lei Complementar 108/2005
TIPO DE ADMISSÃO/INGRESSO E ACESSO:		
Ingresso	Concurso público de provas e títulos (exigência: Licenciatura Plena na disciplina de inscrição). (art.7).	Processo Seletivo Simplificado (exigência de ter cursado, no mínimo, 120 horas na disciplina de inscrição).
Vínculo	Estatutário	Temporário – Contrato em Regime Especial (CRE)
FORMAS DE PROGRESSÃO:		
Progressão na carreira baseada na formação e	Estrutura-se em uma parte Especial 1 (nível médio);	Não há. A formação e titulação do professor

³⁸ no ano de 2009, 51,10% das contratações temporárias no Paraná diziam respeito à contratação de professores.

titulação acadêmica	Especial 2 (licenciatura curta) e Especial 3 (licenciatura curta com estudos adicionais); e 3 níveis: nível 1 (graduação); nível 2 (especialização); nível 3 (PDE). O professor com nível médio recebe 70% do vencimento do professor graduado; o professor com licenciatura curta recebe 75% do vencimento do professor graduado; professor com licenciatura curta e estudos adicionais recebe 85% do professor graduado. O professor com especialização receberá 25% a mais que o professor graduado e o professor participante do PDE receberá 5% a mais que o professor especialista. Tem que ser professor estável e até o nível 2 o processo é automático. (artigo 6, incisos 1, 2, 3).	temporário (especialização, mestrado ou doutorado) contará apenas para sua classificação nos processos seletivos simplificados.
Progressão na carreira baseada na formação continuada	A carreira é composta de 11 classes, em cada nível. A exigência para avançar é avaliação de desempenho e formação e qualificação profissional. Em um mesmo nível haverá uma diferença percentual de 5% entre uma classe e outra. (artigo 6, incisos 4 e 5).	Não há.
Outras formas de progressão	PDE: o professor que estiver no nível 2, classe 11 e que obtiver certificação por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação será promovido para o nível 3 classe 1. (Lei 103/2004 sessão 3. artigo 11, inciso 4)	Não há.
COMPONENTES DO VENCIMENTO:		
Gratificação pela função de Diretor e Diretor Auxiliar	Gratificação de 50% (cinquenta por cento) sobre	Gratificação de 50% (cinquenta por cento) sobre

	o vencimento inicial da Carreira do Professor, correspondente ao Nível I, Classe 1, para o exercício da função de Diretor de Estabelecimento de Ensino. Parágrafo único - O Professor em exercício da função de Diretor Auxiliar de Estabelecimento de Ensino perceberá gratificação equivalente a 90% (noventa por cento) da gratificação percebida pelo Professor em exercício da função de Diretor.	o vencimento, para o exercício da função de Diretor e de 90% (noventa por cento) da gratificação percebida pelo Professor Temporário em exercício da função de Diretor ³⁹ .
Adicional de tempo de Serviço	O Professor perceberá adicional por tempo de serviço, equivalente a um aumento periódico consecutivo calculado da seguinte forma: I - 5% sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao completar cinco anos de serviço público efetivo, em exercício, prestado ao Estado do Paraná; II - 10% ao completar dez anos de serviço; III - 15% ao completar quinze anos de serviço; IV - 20% ao completar vinte anos de serviço público efetivo; V - 25% ao completar vinte e	O tempo de Serviço é contado apenas para classificação nos processos seletivos simplificados e como tempo para aposentadoria.

³⁹ A Lei nº 14.231/2003 estabelece que os professores contratados pelo PSS podem se candidatar às funções de Diretor e Diretor Auxiliar dos estabelecimentos de ensino da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná – mas estabelece critérios, divulgados através de Resoluções emitidas em ano de eleição pela SEED-PR – Como exemplo, a Resolução 649/2008, estabelece que os professores contratados pelo PSS podem se candidatar às funções de Diretor e Diretor Auxiliar, desde que seus contratos não tenham sido rescindidos após os dois anos de vigência, nesse caso, poderão ser reconduzidos à direção das unidades escolares onde exerciam as respectivas funções, desde que: a) tenham sido eleitos pelo processo de escolha definido pela Lei nº 14.231/2003; b) tenham sido aprovados e classificados no Processo de Seleção Simplificado promovido pela SEED, em tempo hábil; c) tenham sido aprovados nas provas escrita e de títulos do Concurso Público para o provimento de vagas no cargo de Professor, do Quadro Próprio do Magistério; d) não tenham sido penalizados em processo de sindicância, promovido pela SEED, em conformidade com a Lei nº 108/2007.

	cinco anos de serviço público efetivo; VI – 30% ao completar trinta e um anos de serviço; 35% ao completar trinta e dois anos de serviço; 40% ao completar trinta e três anos de serviço; 45% ao completar trinta e quatro anos de serviço; 50% ao completar trinta e cinco anos de serviço prestado ao Estado do Paraná. (art. 25).	
Adicional de trabalho em período noturno	adicional de 20% (vinte por cento) sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao Professor, segundo a carga horária, para o exercício no período noturno, compreendido a partir das 18 (dezoito) horas. (Lei 103/2004, art. 27, inciso I).	É garantido o adicional de 20% (vinte por cento) ao Professor, segundo a carga horária, para o exercício no período noturno, compreendido a partir das 18 (dezoito) horas; (Lei 108/2005, art.10, inciso IX e lei Complementar 103/2004, art.27, inciso I).
Vale Transporte	Os Professores em exercício nos Estabelecimentos de Ensino, Núcleos Regionais da Educação, Secretaria de Estado da Educação e unidades a ela vinculadas receberão auxílio transporte correspondente no mínimo a 24% (vinte e quatro por cento) sobre o vencimento do Nível I, Classe 5, da Carreira, com incidência para todos os efeitos legais, proporcional à jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais. (Lei Complementar 103/2004, art. 26).	Para os Professores em efetivo exercício nos estabelecimentos de ensino. O aumento da carga horária do Professor implicará o correspondente pagamento de auxílio transporte, na mesma proporção estabelecida. (Art.10, inciso III da Lei 108/05 e Lei Complementar 103/2004, art. 26 , incisos I e II).
JORNADA DE TRABALHO:		
Tipos de jornada de trabalho previstas	O regime de trabalho dos professores é de 20 ou 40 horas semanais por cargo.	Não especificada em lei.

	(art. 29).	
Composição da jornada: hora-aula	A hora-aula do Professor em exercício de docência será de até cinquenta minutos.	A hora-aula do Professor em exercício de docência será de até cinquenta minutos.
composição da jornada: hora-atividade	20% (vinte por cento) da carga horária do seu regime de trabalho. A hora-atividade deverá ser cumprida na escola, podendo ser cumprida fora da escola, excepcionalmente, em atividades autorizadas pela Secretaria de Estado da Educação, desenvolvidas no interesse da educação pública.	20% (vinte por cento) da carga horária do seu regime de trabalho. A hora-atividade deverá ser cumprida na escola, podendo ser cumprida fora da escola, excepcionalmente, em atividades autorizadas pela Secretaria de Estado da Educação, desenvolvidas no interesse da educação pública.
COMPONENTES DE ESTÍMULO À FORMAÇÃO:		
Participação em eventos e afastamento para atividade de formação	A qualificação profissional, visando à valorização do Professor e à melhoria da qualidade do serviço público, ocorrerá com base no levantamento prévio das necessidades, de acordo com o processo de qualificação profissional da Secretaria de Estado da Educação ou por solicitação dos Professores, atendendo com prioridade a sua integração, atualização e aperfeiçoamento. Ao Professor em estágio probatório fica garantido o desenvolvimento de atividades de integração, com o objetivo de inseri-lo na estrutura e organização dos Sistemas Educacionais e da Administração Pública. O Professor que comprovar a realização de atividades de formação e/ou qualificação	O professor temporário não possui direito à afastamento sem prejuízo de remuneração para atividade de formação.

	<p>profissional terá direito à progressão na Carreira, nos termos do artigo 14 desta Lei.</p> <p>Fica assegurada a participação certificada do Professor convocado para atividades de formação e qualificação profissional promovidas ou previamente autorizadas pela Secretaria de Estado da Educação sem prejuízo funcional e remuneratório.</p> <p>(cap. VI, art. 17, 18 e 19).</p>	
COMPONENTES DE CONDIÇÕES DE TRABALHO:		
Lotação, transferência, remoção, excedência	<p>A cada ano a Secretaria de educação publica um edital para que os professores possam migrar de estabelecimento de ensino, no concurso de remoção é considerado o tempo de serviço, é estipulado uma pontuação fixa e distinta para quem está em regência de classe, ou no setor pedagógico da escola com relação aos professores que estão disponíveis em outros órgãos e departamentos da SEED, professores que tiverem faltas são penalizados com o decréscimo de forma escalonada na pontuação.</p>	<p>A distribuição das aulas é feita por município de inscrição, em Sessão Pública, coordenada pelo Documentador Escolar de cada município, e nos municípios-sede de cada Núcleo, pelos coordenadores de Recursos Humanos de cada NRE, após esgotadas todas as demais formas de suprimento, com professores efetivos, adotadas pela Secretaria de Estado da Educação, definidas em legislação específica. (Edital 03/2010 - DG/SEED)</p>
Férias e recessos	<p>As férias do Professor são de 30 (trinta) dias consecutivos, segundo o calendário escolar elaborado de acordo com as normas previstas na lei complementar 103/2004. A mesma lei também garante aos professores em exercício nos estabelecimentos de Ensino</p>	<p>Gozo de férias anuais remuneradas com pelo menos, um terço a mais do que a remuneração normal, vedada à transformação do período de férias em tempo de serviço.</p> <p>(Lei 108/2005, art. 10, inciso I em menção à Constituição Estadual do Paraná, art. 34, inciso X)</p>

	direito, a um recesso remunerado de 30 (trinta) dias, condicionado ao cumprimento do calendário escolar.	
Licenças e Afastamentos previstos	<p>Conceder-se-á licença ao funcionário efetivo ou em comissão:</p> <p>I - para tratamento de saúde; II - quando acometido de doença das especificadas no art. 232; III - quando acidentado no exercício de suas atribuições; IV - para repouso à gestante 180 dias; V - por motivo de doença em pessoa da família; VI - quando convocado para serviço militar; VII - para o trato de interesses particulares; VIII - à funcionária casada, por motivo de afastamento do cônjuge, funcionário civil ou militar ou servidor de autarquia, empresa pública, de sociedade de economia mista ou fundação instituída pelo Poder Público; IX - em caráter especial; X - para concorrer a cargo eletivo; XI - para frequência a curso de aperfeiçoamento ou especialização.</p>	Afastamentos decorrentes de: a) casamento até 5 (cinco) dias; b) luto por falecimento do cônjuge, filho, pai, mãe e irmão, por até 5 (cinco) dias; c) licença para tratamento de saúde e acidente de trabalho na forma da legislação previdenciária aplicável ao regime geral; d) licença paternidade de 5 (cinco) dias;
RELAÇÕES COM A ENTIDADE DE CLASSE:		
Relações com os Sindicatos – entidades de classe (perfil da relação sindical)	No plano de carreira é assegurado ao ocupante do cargo de Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná, nos termos da Constituição Federal, a liberdade de associação sindical, com os direitos e garantias a ela	Não especificada em Lei.

	inerentes. Aos representantes de classe com liberação sindical (17 servidores) ficam assegurados todos os ganhos na carreira decorrentes da promoção ou progressão. (art.42 e 43).	
--	---	--

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Edital 03/2010 - DG/SEED

3.2.1. Dos requisitos legais ao Processo Seletivo Simplificado (PSS)

O inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal que dispõe sobre os requisitos para a contratação temporária determina que para que esse tipo de acordo se perfaça, é preciso que haja necessidade temporária para a realização do serviço e que este seja de excepcional interesse público, conforme reza o dispositivo constitucional supracitado: "a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público". Assim, a Lei Complementar 108/2005, dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo. As contratações dar-se-ão sob a forma de contrato de regime especial (CRE). De acordo com a Lei, são considerados como de excepcional interesse público as contratações por tempo determinado que visem, entre outras: atender à situação de calamidade pública; por fato alheio à vontade da administração pública; atender às necessidades relacionadas com a infra-estrutura e serviços públicos de apoio considerados, admitir pesquisador e professor visitante e/ou estrangeiro; atender ao suprimento de pessoal especializado nas áreas de saúde e segurança pública, nas hipóteses previstas na presente Lei Complementar; para realização, elaboração e execução de projetos, serviços e obras decorrentes de termos de cooperação, ajuste, convênio ou similar, com prazos determinados, bem como implementados mediante acordos internacionais ou de âmbito federal, desde que haja em seu desempenho subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública, vedado o aproveitamento dos contratados em qualquer outra área da administração estadual; atender ao suprimento de docentes e funcionários de escola na rede estadual de ensino e

nas Instituições Estaduais de Ensino Superior, nas hipóteses previstas na presente lei complementar.(PARANÁ, Lei Complementar 108/2005).

A referida lei dispõe, ainda, de um inciso exclusivo referente à contratação de professores, segundo o qual:

“A contratação de professores e de pessoal nas áreas a que se refere o inciso VII do artigo 2º. será efetivada exclusivamente para suprir a falta de docente e servidores de carreira decorrente de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, afastamento para capacitação e nos casos de licenças legalmente concedidas” (PARANÁ, Lei Complementar 108, § 1º, 2005).

E, estabelece, ainda, no artigo 3º, que as contratações de professores afastados para capacitação ficam limitadas a dez por cento do total de cargos de docentes da carreira constante do quadro de lotação da instituição. Entretanto o número de situações elencadas permite a substituição de praticamente todos os docentes do quadro próprio do magistério por contratos temporários.

De acordo com o Art. 4º. , o recrutamento do pessoal a ser contratado nos termos desta Lei será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial do Estado, prescindindo de concurso público.

De acordo com Gasparini:

concurso público é o procedimento posto à disposição da Administração Pública direta e indireta, de qualquer nível de governo, para seleção do futuro melhor servidor, necessário à execução de serviços que estão sob sua responsabilidade. O processo seletivo é bem mais simples; é o ato de proceder a uma escolha fundamentada em critérios julgados importantes e essenciais à função a que o candidato aspira (GASPARINI, 2000, p.144).

Por se tratar de uma situação excepcional, o processo seletivo simplificado⁴⁰ possui normas de menor complexidade que o concurso público, porém, sempre em consonância aos princípios constitucionais atinentes à Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa seleção – como prevê o art. 3º da Lei 8.745/93 – será sujeita à ampla divulgação.

De acordo com Pereira et al. (2004):

⁴⁰ Entretanto, há exceções: o processo seletivo não é necessário nas contratações para atender necessidades advindas de calamidade pública decretada oficialmente (Const. Federal de 1988, art. 3º, § 1º); os acordos para admissão de professor visitante ou estrangeiro e pesquisador estrangeiro poderão ser efetivados com a vista da notória capacidade técnica ou científica do profissional mediante análise de curriculum vitae, além de outras ressalvas previstas em lei. Em relação à Lei Complementar 108/2005, fica estabelecido no § 1º que “A contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública prescindirá de processo seletivo”.

Há, basicamente, dois motivos legitimadores da contratação sem realização de concurso público. O primeiro é a urgência, que devidamente justificada, possui o intuito de se evitar o concurso – um procedimento mais longo, demorado e seletivo. O outro quesito é de ordem econômica: como se sabe, os contratados recebem salários inferiores ao dos concursados (embora possam ser aproximados), além de não onerarem os cofres públicos com relação a certos encargos, até por que não possuem as mesmas garantias que os efetivos, como por exemplo, a de aposentadoria (interpretação a contrário sensu do art. 40 da Constituição Federal) (PEREIRA, et al., 2004, p.2).

De acordo com Lima (2002), a contratação de servidor público, após a Constituição de 1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no seu art. 37, II, e § 2º, somente conferindo-lhe direito ao pagamento dos dias efetivamente trabalhados segundo a contraprestação pactuada”. Esse entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, que nega os direitos do servidor temporário, com fundamento na nulidade do contrato, pela simples leitura do art. 37, II, da Constituição Federal, não é pacífico na doutrina, exatamente pelas injustiças que em muitos casos pode provocar. Assim sendo,

muitos entes entendem que é preciso reconhecer os direitos dos servidores que tenham sido admitidos sem concurso, por culpa do ente público que descumpriu, ele próprio, a Constituição Federal (LIMA, 2002, p. 23).

No caso do Paraná, de acordo com o art. 9º, da Lei Complementar 108/2005, o pessoal contratado nos termos da Lei ficam vinculados, obrigatoriamente, ao Regime Geral de Previdência Social cujas contribuições devem ser recolhidas durante a vigência da contratação.

As diversas secretarias do Estado divulgam editais específicos referentes ao estabelecimento de instruções especiais destinadas à realização de processos seletivos simplificados (PSS).

Os próximos sub-capítulos procuram analisar os editais emitidos pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR) nos anos de 2005 à 2010.

3.2.1.1. O Professores temporários e o Processo Seletivo Simplificado da Secretaria Estadual de Educação do Paraná

Os referidos editais estabelecem instruções especiais destinadas à realização de Processo de Seleção Simplificado para Professor Substituto nas Disciplinas da Educação Básica (Séries Finais do Ensino Fundamental e Séries do Ensino Médio), visando compor banco de reserva para futuras contratações, nos termos da Lei Complementar n.º 108, de 18 de maio de 2005, para atuar nos Estabelecimentos da

Rede Estadual de Ensino, em todos os municípios do Estado do Paraná. É destinado a selecionar profissionais aptos a serem convocados para atuar nos Estabelecimentos da Rede Estadual de Ensino, exclusivamente para atender à necessidade temporária, de excepcional interesse público, suprimindo as vagas existentes em todo o Território Estadual, nos casos previstos no inciso VI, do art. 2.º, da referida lei.

E, ainda: “as aulas serão disponibilizadas para contratação nos termos dos respectivos editais, depois de esgotadas todas as demais formas de suprimento, com professores efetivos, adotadas pela Secretaria de Estado da Educação, definidas em legislação específica”.

A lei estabelecia, inicialmente, que o contrato teria prazo máximo de um ano, sendo vedada a recontração (Lei Complementar nº 108/2005, § 1º, art. 5º); entretanto, devido, entre outros fatores, ao fato de as vagas continuarem abertas mesmo depois de encerrada a contratação temporária e, também, pelo fato de o contrato não pode ser prorrogado por mais de uma vez, o que acabava, segundo os legisladores, agravando a situação das instituições de ensino, em especial, nos municípios pequenos, onde há menor número de pessoas habilitadas para contratação temporária; em 29 de agosto de 2007, era aprovada a Lei Complementar 121/2007, modificando o inciso 1º, que passava a ter a seguinte redação:

§ 1º. Permanecendo a necessidade que gerou a contratação na forma da presente lei, os prazos estabelecidos neste artigo poderão ser prorrogados por quantas vezes forem necessárias, desde que não ultrapasse o limite máximo de 02 (dois) anos fixados pela alínea "b" do inciso IX, do art. 27, da Constituição Estadual" (PARANÁ, Lei Complementar 121/2007, 2007).

Conforme estipulava o art. 14 da Lei Complementar 108/2005, o pessoal contratado com fundamento nesta Lei não poderia, ainda, ser novamente contratado antes de decorridos vinte e quatro meses do encerramento do contrato anterior. De acordo com Milani (2007):

o professor temporário contratado para substituir um professor efetivo afastado por licença maternidade (120 dias), ou afastado por licença médica para tratamento de saúde de 30 dias, ficava 2 (dois) anos sem ser contratado novamente, de acordo com a Lei Complementar 108. Desse modo, o professor temporário vive como um nômade em busca de trabalho, um ser descartável segundo a legislação, portanto, compelido ao desemprego (MILANI, 2007, p. 54).

Essa prática – conhecida como quarentena – também foi derrubada com a aprovação da Lei Complementar 121/2007 que aumentava ainda mais a rotatividade do professor temporário paranaense.

O candidato pode se inscrever no Núcleo Regional de Educação (NRE) de Curitiba, em até dois setores e em 3 (três) disciplinas e nos demais NREs, em até dois municípios diferentes, do mesmo Núcleo Regional de Educação e, no máximo, em 3 (três) disciplinas; desde que atenda aos seguintes requisitos: ter nacionalidade brasileira ou portuguesa com direitos e obrigações políticas e civis reconhecidos no País; ter, no mínimo, 18 (dezoito) anos completos; ter cumprido as obrigações e encargos militares previstos em lei; estar em dia com as obrigações eleitorais.

Em relação à escolaridade: ter concluído Curso Superior com Licenciatura Plena ou Curta, com Habilitação específica na disciplina de inscrição da Educação Básica, ou ter concluído Curso de Graduação em Nível Superior e Programa de Formação Pedagógica (Licenciatura Plena) na disciplina de inscrição da Educação Básica, ou ter concluído qualquer Curso Superior com Licenciatura Plena ou Curta, para atuação nas Séries Finais do Ensino Fundamental e/ou Ensino Médio, com Histórico Escolar onde conste a disciplina de inscrição da Educação Básica, ou ter concluído qualquer curso superior, com Histórico Escolar onde conste a disciplina de inscrição da Educação Básica, ou ser acadêmico de Curso de Licenciatura Específica na disciplina de inscrição da Educação Básica, com Histórico Escolar que conste a disciplina e/ou área/subárea de inscrição, com Carga Horária mínima já cursada de 120 horas, ou ser acadêmico de qualquer curso superior em cujo Histórico Escolar conste a disciplina de inscrição da Educação Básica, com Carga Horária mínima já cursada de 120 horas.

O PSS consiste na avaliação e pontuação dos documentos apresentados pelo candidato, referentes à Escolaridade, o Tempo de Serviço e os Títulos de Aperfeiçoamento Profissional. Na avaliação será atribuída pontuação de 0 (zero) a 100 (cem), somando-se os itens referentes à Habilitação, ao Tempo de Serviço e ao Aperfeiçoamento Profissional.

A ordem de classificação, referente à escolaridade/habilitação, é a seguinte: Licenciatura Plena na disciplina de inscrição; Licenciatura Curta na disciplina de inscrição; acadêmicos na disciplina de inscrição; Licenciatura Plena em disciplina diversa da inscrição; Licenciatura Curta em disciplina diversa da inscrição; outro Curso Superior em disciplina diversa da inscrição; acadêmico em disciplina diversa da inscrição.

A pontuação pelo tempo de serviço considerará os últimos 15 (quinze) anos trabalhados, com limite de 15 (quinze) pontos. Importante ressaltar que o tempo de serviço para os professores temporários do Estado é contado somente para a

classificação nos processos seletivos simplificados e como tempo para aposentadoria, não servindo, portanto, como pré-requisito para o recebimento de gratificações por tempo de serviço.

Em relação à pontuação pelo ao aperfeiçoamento profissional (que terá, também, o limite de quinze pontos), a ordem é a seguinte: Curso Superior com Licenciatura Plena, além do utilizado como requisito de inscrição; Curso Superior com Licenciatura Curta, além do utilizado como requisito de inscrição; Outro Curso Superior, além do utilizado como requisito de inscrição; Pós - Graduação (cinco pontos por curso).

Aos candidatos acadêmicos, a avaliação consistirá no número de períodos cursados comprovados pelo Histórico Escolar; no tempo de serviço em Docência na Educação Básica e/ou na Educação Profissional, na Rede Estadual de Ensino do Estado do Paraná; mais idoso.

No decorrer do ano letivo, os candidatos classificados serão convocados por Edital específico, no qual deverá constar o município, a disciplina e o número de aulas vagas, bem como data, horário e local da Sessão Pública em que essas aulas serão ofertadas.

Como prevê o edital 117/2010 (de 23 de dezembro de 2010), o Processo de Seleção Simplificado – PSS para Professor Substituto nas Disciplinas da Educação Básica (Séries Finais do Ensino Fundamental e Séries do Ensino Médio, Ensino Médio em Bloco⁴¹ e Ensino Médio Inovador⁴², visa compor Banco de Reserva para futuras contratações, nos termos da Lei Complementar n.º 108, de 18 de maio de 2005, para atuar nos Estabelecimentos da Rede Estadual de Ensino, em todos os Municípios do Estado do Paraná.

Como o próprio edital prevê – “*O PSS visa compor Banco de Reserva para futuras contratações*” – os professores temporários não possuem garantia de emprego, vivendo a expectativa de sua convocação ou não pelo Estado, sendo dispensados de

⁴¹ Iniciativa da Seed, criada em 2008, visando garantir uma melhoria do ensino médio nas escolas da rede pública estadual. Trata-se de uma organização curricular composta de três séries e cada série formada por dois blocos, e cada bloco com 100 dias letivos. As escolas tiveram de reorganizar as turmas de modo que o número total de turmas do Ensino Médio fosse par, uma vez que as disciplinas da matriz curricular estarão organizadas por série dividida em dois blocos ofertados concomitantemente (Bloco 1 e Bloco 2).

⁴² O Programa Ensino Médio Inovador, quando de sua implantação pelos Estados e Distrito Federal, pretende estabelecer mudanças significativas nas escolas públicas de ensino médio não profissionalizante no País, revertendo os dados negativos referentes a esta etapa da educação básica. Pretende-se a incorporação de componentes que garantam maior sustentabilidade das políticas públicas, reconhecendo a importância do estabelecimento de uma nova organização curricular que possa fomentar as bases para uma nova escola de ensino médio.

tempos em tempos, se constituindo, portanto, nos termos de Marx (1998), num *exército industrial de reserva*.

Essa instabilidade funcional em que se encontra o professor temporário, além dos prejuízos de ordem pessoal e econômica, também afeta a qualidade do ensino, uma vez que os mesmos, pelo fato de não possuírem vínculo efetivo com a escola em que lecionam, não tem como participar do projeto político-pedagógico da escola (cujas atividades se realizam anteriormente ao início do ano letivo – antes das contratações temporárias – e são obrigatórias em cada escola), não conhecem o histórico dos seus alunos e, além disso – em razão da sobrecarga de trabalho a que são submetidos tanto os professores efetivos quanto os temporários – há pouco contato entre os docentes nas escolas, o que impede as lutas em comum. De acordo com Milani (2007):

De um lado, estão os professores efetivos, de outro, os substitutos/temporários. E, nas mobilizações de reivindicação por melhores condições de trabalho, por melhores salários e por menor carga horária, apenas os professores efetivos se engajam no movimento. Ou seja, os profissionais contratados, por tempo determinado, mantêm-se alheios à causa. Portanto, o que se nota é que quando se trata de assumir aulas, o grupo de docentes é numeroso, por outro lado, quando se trata de lutar pelos direitos de todos, o grupo diminui sensivelmente, não contando com a presença de docentes substitutos. Essa situação em que os professores temporários permanecem trabalhando enquanto os docentes efetivos encontram-se com suas atividades paralisadas, além de fragilizar relações entre eles, enfraquecem movimentos de lutas dessa categoria de trabalhadores.

Conseqüentemente, os efetivos são criticados pelos pais dos alunos e pela comunidade. É preciso esclarecer que os docentes contratados temporariamente não pertencem ao Quadro Próprio do Magistério, e desse modo, não podem se filiar à Associação dos Trabalhadores da Educação do Paraná (APP), o que reforça a sua não participação nas lutas características do magistério. Esse fato evidencia que, com o passar dos anos, tem havido uma acentuada degradação nas condições de trabalho docente na rede pública do Estado do Paraná. Com isso, o Estado não enfrenta resistências na imposição de formas diferenciadas de contratação de docentes acentuando, nesse sentido, a precarização do trabalhador da educação, seja dos efetivos ou dos temporários. Por conseguinte, nota-se, que as alterações objetivas do mundo do trabalho atingem a subjetividade dos que trabalham na educação. A diversificação dos professores, em categorias, quebra sua resistência e poder de combate contra a precarização do trabalho, à semelhança de outras profissões (MILANI, 2007, p. 12-13).

E, ainda, de acordo com Vieira et al. (2009):

Além disso, trata-se de um emprego que lhe possibilita a sobrevivência imediata de contrato determinado, gerando-lhe uma preocupação quanto a sobrevivência futura, antes que o mesmo seja encerrado. Ao término deste, nos casos em que o professor não pode concorrer novamente à vaga temporária, outro contratado vem para preencher o posto vago e dar continuidade e longevidade à situação instalada. Vive-se, assim, um constante mal-estar por conta do vínculo temporário, da sobrecarga de trabalho, das dificuldades que encontra para trabalhar, do não reconhecimento, muitas vezes, do seu trabalho, da frustração pelo trabalho,

possível, realizado. Outro aspecto que se torna necessário destacar refere-se à desvalorização do trabalho do professor. Em nosso entendimento, a constante substituição de professores (lembramos que os contratos em geral são de um ano, podendo ser renovados por igual período) evidencia a corrosão do significado (social) do trabalho do professor (VIEIRA et al., 2009, p.3).

3.3. Os professores temporários do Paraná e os componentes da remuneração docente

Conforme o parecer nº 9 da CNE/CEB – aprovado pelo CNE em 28 de maio de 2009 e homologado pelo ministro da educação em 28 de maio de 2009 – o único instrumento legislativo que pode criar, modificar ou extinguir direitos é a lei. Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções e afins são também normas, cuja função é diferente da lei. Enquanto a lei diz o direito, as demais normas regulamentam o direito dito pela lei, sem, no entanto, modificar, extinguir ou criar direitos. Assim sendo, o Decreto 2947/2004, assim versa sobre a remuneração dos professores temporários do Estado:

Art. 2º. O valor da hora-aula atribuída ao professor contratado temporariamente pelo Regime Especial para as séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio passa a ser 1/90 (um noventa avos) da Classe 1 do Nível I, do Quadro Próprio do Magistério, para detentores de Licenciatura Plena; 1/90 (um noventa avos) da Classe 1 do Nível Especial II para detentores de Licenciatura Curta, e 1/90 (um noventa avos) da Classe 1 do Nível Especial I, para não-licenciados.

Parágrafo único. O vencimento do professor contratado pelo Regime Especial para as séries iniciais do Ensino Fundamental será o equivalente ao valor da Classe 1 do Nível Especial I do Quadro Próprio do Magistério (PARANÁ, Decreto 2947/2004).

E, ainda:

Quando se estudou o Pacto Federativo, tem-se que só pode fixar os vencimentos dos servidores públicos lei específica do ente federado ao qual o servidor está vinculado, sendo que esta lei, em se tratando de professores, deve ser elaborada (o Projeto de Lei) pelo chefe do Poder Executivo, vez que esta autoridade é que é competente para tanto (CNE/CEB, 2009, p.18).

Vale a pena ressaltar novamente a diferença entre vencimento(s) e salário. Conforme o parecer nº 9 da CNE/CEB:

[...] vencimento é o termo que corresponde à remuneração básica do servidor público ocupante de cargo público ou aquele assemelhado que mantém com a administração pública relação estatutária de trabalho.

Vencimentos é a remuneração do servidor público acrescida das vantagens pessoais, gratificações, adicionais, bonificações; enfim, é a totalidade de rendimento auferida pelo servidor.

Salário difere de vencimento, porque enquanto esse último se aplica ao servidor público ocupante de cargo público, o salário se aplica ao empregado público, aquele que se liga à administração através de contrato de trabalho, que tem sua relação de trabalho regida pela CLT (CNE/CEB, 2009, p.31).

Um dos principais problemas em relação à contratação de professores temporários reside no fato de que esse tipo de contratação inviabiliza as perspectivas de crescimento profissional. Segundo Mendes:

É evidente a gravidade desse tipo de problema, uma vez que impede a existência de um fator primordial da política de educação: um professor bem remunerado, com perspectiva de crescimento profissional. Com uma situação profissional precária, não há estímulo à boa atuação daqueles que já estão contratados, e tampouco há estímulo a jovens mais bem formados a se candidatarem à carreira de magistério (MENDES, 2004, p. 21).

Como já analisado, a contratação temporária revela-nos um tipo de vínculo de trabalho disciplinado por contrato atípico, caracterizado pela ausência ou minimização de direitos trabalhistas e sem estabilidade (VIEIRA et al., 2009). E, apesar de as condições precárias de trabalho não serem exclusivas dos professores temporários – sobretudo no que se refere à remuneração – percebe-se que, em termos de remuneração, o que diferencia os vencimentos dos dois são as gratificações concedidas.

A tabela 19 faz uma síntese dos valores da hora-aula dos professores PSS, contidos nas tabelas salariais divulgadas pela SEED durante os anos de 2005 a 2010. Os valores foram atualizados⁴³ pelo IPC-Brasil (FGV), estando os valores nominais em anexo ao presente trabalho (ver anexo 9).

TABELA 19: Valor hora-aula PROFESSORES PSS – 2005 a 2010

ANO	FORMAÇÃO		
	LICENCIATURA PLENA	LICENCIATURA CURTA	SEM LICENCIATURA
2005	7,18	5,38	5,02
2006	7,05	5,28	4,93
2007	7,88	5,91	5,51
2008	7,81	5,84	5,44
2009	8,72	6,53	6,10
2010	8,66	7,36	6,06

⁴³ Índices de correção do período: 2005=1,256017; 2006=1,232694; 2007=1,7791562; 2008=1,1097284; 2009=1,0648307; 2010=1,0072000.

% CRESCIMENTO	50%	70%	50%
---------------	-----	-----	-----

FONTE: Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED (elaborado pelo autor)

Observa-se que neste período o valor da hora-aula de professores PSS tiveram uma recomposição de 50% ou mais, em valores nominais. A maior recomposição está no grupo de professores PSS com licenciatura curta (70%). No entanto, devido à indisponibilidade de dados – principalmente quantitativos – referentes ao perfil do professor temporário, no referido período, não foi possível uma análise mais apurada que permitisse conhecer as causas dessa diferença na evolução do valor da hora-aula entre as três categorias de professores temporários.

Para o cálculo da remuneração mensal multiplica-se esse valor pelo número de aulas mensais, que são assim padronizadas, à título de exemplo: 1 aula semanal será equivalente a 4,5 aulas mensais; 5 aulas semanais será equivalente a 22,5 aulas mensais; 20 aulas semanais será equivalente a 90 aulas mensais e assim sucessivamente.

A tabela 20 apresenta a remuneração dos professores temporários durante os anos de 2005 a 2010, em valores corrigidos (os valores nominais se encontram no anexo 10).

TABELA 20: Remuneração dos professores temporários (PSS) do Estado do Paraná – 2005 a 2010 – Valores atualizados de acordo com o IPC-Brasil (FGV)⁴⁴

ANO	FORMAÇÃO			
	LICENCIATURA PLENA	LICENCIATURA CURTA	SEM LICENCIATURA	CARGA HORÁRIA
2005	646,83	485,13	452,79	20 h
	1.293,68	970,27	905,58	40 h
2006	634,82498	476,12	444,38	20 h
	1.269,66229	952,25	888,77	40 h
2007	710,73	533,06	497,50	20 h
	1.421,48	1.066,12	995,03	40 h
2008	772,55	579,43	540,80	20 h
	1.545,13	1.158,86	1.081,60	40 h

⁴⁴ Índices de correção do período: 2005=1,256017; 2006=1,232694; 2007=1,7791562; 2008=1,1097284; 2009=1,0648307; 2010=1,0072000.

2009	785,78	589,35	550,05	20 h
	1.571,57	1.178,70	1.100,11	40 h
2010	779,57	662,63	545,70	20 h
	1.559,14	1.325,27	1.091,40	40 h

FONTE: Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED (elaborado pelo autor)

À título de exemplo, no ano de 2010, um professor efetivo, em início de carreira e com graduação, recebia, por uma jornada de 40 horas-aula⁴⁵, o valor de R\$ 1.560,86; valor equivalente ao de um professor temporário com a mesma formação e mesma carga horária (R\$ 1.559,15).

As tabelas a seguir procuram demonstrar que, de 2005 a 2009, as folhas de pagamento do Estado, referentes ao pagamento de professores em efetivo exercício (efetivos e temporários) evidenciam o aumento das contratações temporárias (tabela 21) – sem, no entanto, ocorrer um decréscimo no quadro próprio do magistério, o que poderia ser explicado pelo aumento dos afastamentos de professores para formação continuada via PDE⁴⁶, que ficam afastados em período integral de suas atividades no primeiro ano do curso e dedicam 25% de sua carga horária no segundo ano.

Quando calculamos a média – calculada pelos pagamentos efetuados nos respectivos anos (tabela 22) sobre o número de cargos (tabela 21) – percebemos que os salários médios (tabela 23) dos professores PSS são recorrentemente menores que os salários dos QPM e em alguns anos menores que a média geral do total de professores – Os valores das tabelas 22 e 23 foram atualizados⁴⁷ de acordo com o IPC-Brasil (FGV),

⁴⁵ A tabela salarial dos professores efetivos, referente ao período de 2010, encontra-se em anexo ao presente trabalho (em valores nominais).

⁴⁶ O programa foi constituído em 2006, como uma política pública de formação continuada compromissada com a valorização dos profissionais da educação e com uma proposta de enfrentamento aos problemas de ensino-aprendizagem que leva em consideração a experiência pedagógica da Educação Básica e o conhecimento educacional do Ensino Superior. O PDE/PR é constituído por uma parceria entre as Secretarias de Estados da Educação – SEED e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI e as Instituições Públicas de Ensino Superior do Paraná – IPES. Os professores da SEED-PR que se encontram no Nível II, Classe 11 da Tabela de Vencimentos do Plano de Carreira – Lei 103/2004 – podem ingressar no programa através de processo seletivo. Participaram, em 2009, nas 17 áreas/disciplinas do PDE/PR, 3.600 professores que foram afastados de suas atividades em 100% no primeiro ano e 25%, no segundo. Estes professores foram substituídos nas escolas e vinculados a uma Universidade ou Faculdade mais próxima de seu domicílio para, junto ao orientador, a IPES e a escola, desenvolverem as atividades e implementarem as propostas de intervenções pedagógicas. As atividades do programa são realizadas nas Universidades/Faculdades e em cinco municípios pólos: Curitiba, Guarapuava, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu. De acordo com a SEED-PR, no ano de 2010 havia a previsão de abertura de mais 4.800 vagas para o PDE.

⁴⁷ Índices de correção do período: 2005=1,256017; 2006=1,232694; 2007=1,7791562; 2008=1,1097284; 2009=1,0648307.

estando os valores nominais em anexo (11 e 12). Entre 2005 e 2009 as remunerações médias dos QPM tiveram um aumento de 22%, enquanto no caso dos PSS este aumento foi de 16%. Com isto, a diferença em 2005 entre as médias salariais de PSS e QPM era de 9%, aproximando-se nos anos de 2006 a 2008, mas no final do período aqui considerado, 2009, a diferença dobra e chega a 20%. Isto pode ser explicado pela recomposição salarial diferenciada e pela ausência de outros componentes de carreira para o caso dos PSS.

TABELA 21: Número total de professores/cargos (QPM e PSS): 2005 a 2009

	QPM	PSS	TOTAL PROFESSORES
2005	49.478	6.411	83.593
2006	56.556	12.311	93.533
2007	56.525	14.543	94.415
2008	55.464	19.395	97.771
2009	62.828	20.862	106.366

FONTE: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná/
Departamento de Recursos Humanos (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 22: Pagamentos – em R\$ – (QPM e PSS): 2005 a 2009 (valores atualizados de acordo com o IPC-Brasil (FGV))

	QPM	PSS	TOTAL PROFESSORES
2005	78.642.638,63	8.251.019,62	116.999.976,10
2006	85.728.750,65	16.391.082,47	123.241.411,60
2007	144.233.786,30	33.886.372,91	211.638.870,80
2008	105.067.616,90	30.112.750,90	158.317.303,10
2009	104.001.414,90	26.461.033,55	175.387.678,50

FONTE: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná/
Departamento de Recursos Humanos (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 23: Salários Médios – em R\$ – (QPM e PSS): 2005 a 2009 (valores atualizados de acordo com o IPC-Brasil (FGV))

	QPM	PSS	TOTAL PROFESSORES
2005	1.589,44	1.287,00	1.399,63
2006	1.515,81	1.331,40	1.317,61
2007	2.551,66	2.330,07	2.241,57

2008	1.894,32	1.552,59	1.619,26
2009	1.655,33	1.268,38	1.648,90
CRESCIMENTO NO PERÍODO	22,84%	16,25%	38,96%

FONTE: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná/ Departamento de Recursos Humanos (dados trabalhados pelo autor).

Como dito, o que diferencia os vencimentos de professores efetivos e temporários, de fato, são as gratificações concedidas.

As tabelas 24 e 25 fazem uma comparação dos componentes da remuneração docente (salário base + gratificações) pagos a professores efetivos (QPM) e temporários (PSS) durante o mês de outubro, nos anos 2008 e 2010.

TABELA 24: Cargos X Custos da Remuneração Docente (Efetivos e Temporários) – Outubro de 2008

REMUNERAÇÃO (SALÁRIO BASE + GRATIFICAÇÕES)	Efetivos (QPM)		Temporários (PSS)	
	CARGOS	CUSTO MENSAL (R\$)	CARGOS	CUSTO MENSAL
SALÁRIO BASE	56.104	50.438.853,14	17.404	14.986.442,35
VENCIMENTO	41.831	8.593.599,81		
GRATIFICAÇÃO ASSIDUIDADE	102	4.656,95		
AULAS EXTRAORDINÁRIAS	22.011	12.179.679,20		
PISO DO MAGISTÉRIO	2	5.124,37		
ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO I ⁴⁸ (E.C. nº 19/98)	35.893	4.940.801,59		
ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO II	16.363	2.219.281,01		
GRATIFICAÇÃO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL	934	633.443,20		
AULAS EXTRAS	18.695	2.920.940,27		
GRATIFICAÇÃO PERÍODO NOTURNO	26.734	3.385.880,65	9.717	861.662,47
GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO DIRETOR	1.288	400.813,28	94	48.732,70
GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO DIRETOR AUXILIAR	2.655	1.139.701,01	42	13.955,20
SUBSTITUIÇÃO	-----	-----		

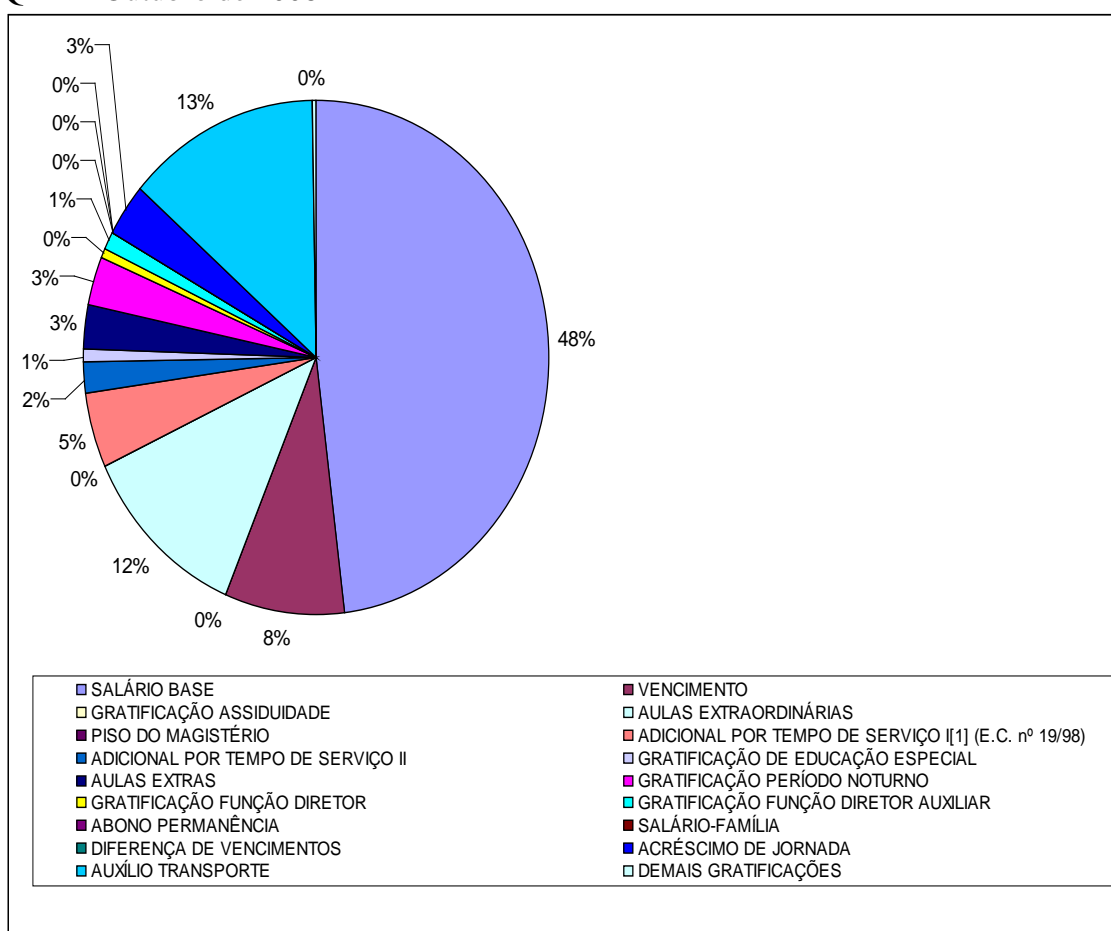
⁴⁸ Concedido, a partir de 05/06/98, através da Emenda 19, para os servidores que vierem a completar novos períodos de quinquênio a partir dessa data.

ABONO PERMANÊNCIA	873	271.488,62		
SALÁRIO-FAMÍLIA	45	97,50	311	8.372,18
AUXÍLIO DOENÇA	-----	-----		
DIFERENÇA DE VENCIMENTOS	1	117,96		
ACRÉSCIMO DE JORNADA	3.616	3.476.814,96		
AUXÍLIO TRANSPORTE	81.015	13.959.520,71	17.404	4.479.558,01
DEMAIS GRATIFICAÇÕES	242	177.236,75		
TOTAL	56.104	104.743.050,88	17.404	20.398.722,91

FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2008. (dados trabalhados pelo autor)

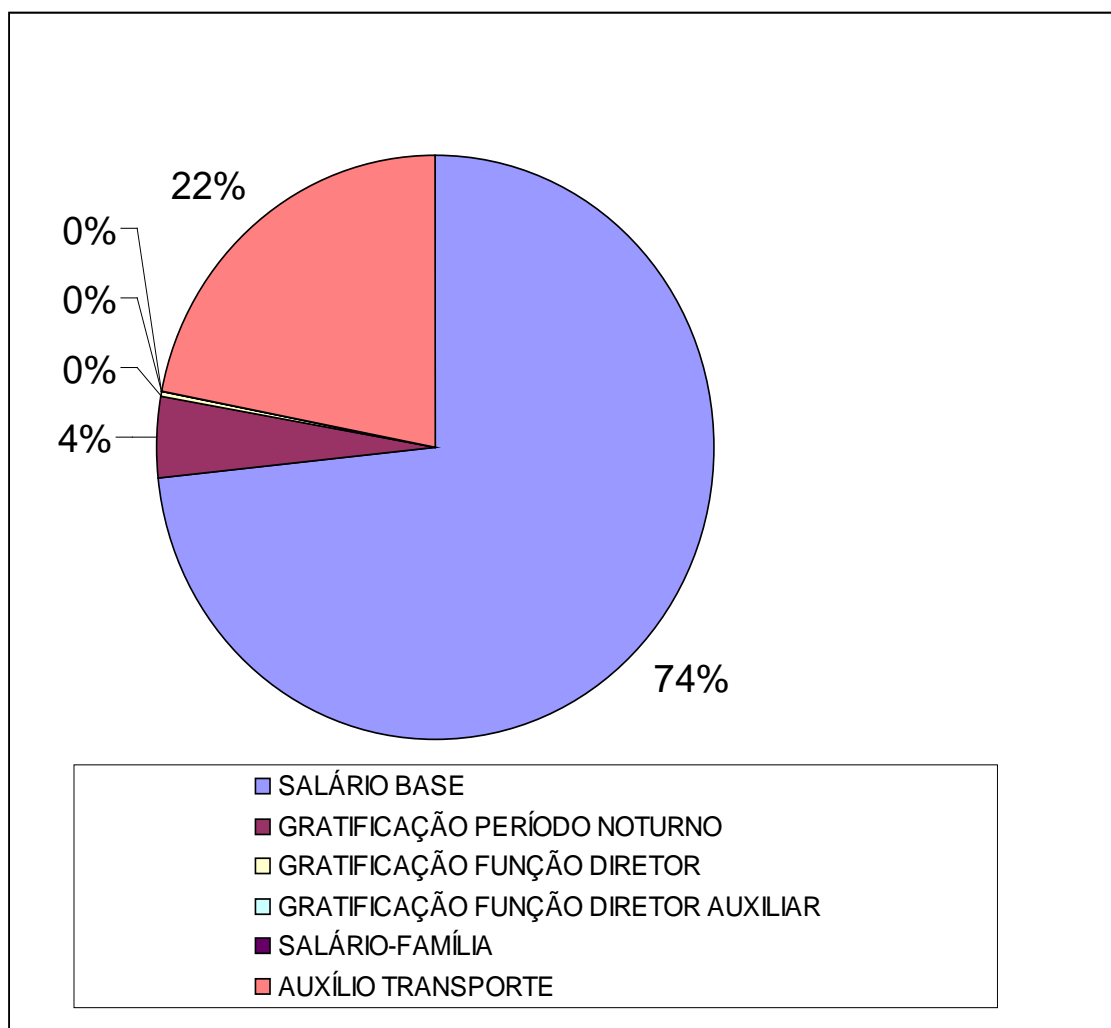
Como podemos observar nos gráficos 3 e 4, em outubro de 2008, o salário base dos professores QPM representou 48% da remuneração, enquanto dos PSS essa porcentagem foi de 74%.

GRÁFICO 3: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – QPM – Outubro de 2008



FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2008. (dados trabalhados pelo autor)

GRÁFICO 4: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – PSS – Outubro de 2008



FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2008. (dados trabalhados pelo autor)

TABELA 25: Cargos X Custos da Remuneração Docente (Efetivos e Temporários) – Outubro de 2010

REMUNERAÇÃO (SALÁRIO BASE + GRATIFICAÇÕES)	Efetivos (QPM)		Temporários (PSS)	
	CARGOS	CUSTO MENSAL	CARGOS	CUSTO MENSAL
SALÁRIO BASE	63.120	78.058.836,53	21.063	20.506.942,81
VENCIMENTO	-----	-----		
GRATIFICAÇÃO ASSIDUIDADE	119	6.122,05		
AULAS EXTRAORDINÁRIAS	21.137	16.417.620,50		
PISO DO MAGISTÉRIO	1	2.375,00		

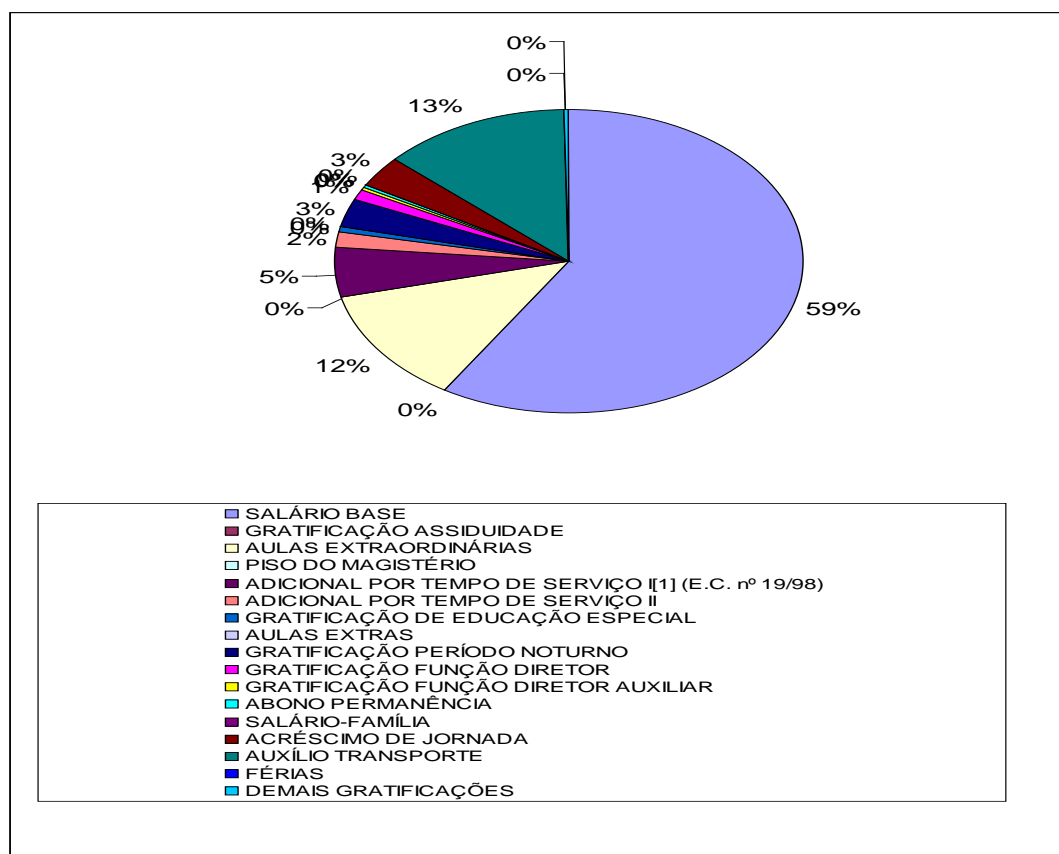
ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO I ⁴⁹ (E.C. nº 19/98)	45.602	6.958.387,11		
ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO II	14.059	2.043.901,74		
GRATIFICAÇÃO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL	802	624.959,22		
AULAS EXTRAS				
GRATIFICAÇÃO PERÍODO NOTURNO	28.580	4.152.532,04	11.253	1.040.680,76
GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO DIRETOR	2.988	1.418.141,67	2	1.475,90
GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO DIRETOR AUXILIAR	1.545	562.997,45		
ABONO PERMANÊNCIA	1.035	352.973,81		
SALÁRIO-FAMÍLIA	64	125,00	359	11.403,08
AUXÍLIO DOENÇA				
DIFERENÇA DE VENCIMENTOS				
ACRÉSCIMO DE JORNADA	3.660	4.378.045,84		
AUXÍLIO TRANSPORTE	87.208	17.360.531,70	21.062	6.171.166,99
FÉRIAS	155	83.584,52		
DEMAIS GRATIFICAÇÕES	276	204.578,16		
TOTAL	63.120	132.625.712,34	21.063	27.731.669,54

FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2010. (dados trabalhados pelo autor)

Já em outubro de 2010, como se pode observar nos gráficos 5 e 6, o salário base dos professores QPM representou 59% da remuneração, enquanto dos PSS a porcentagem foi a mesma de 2008, 74%.

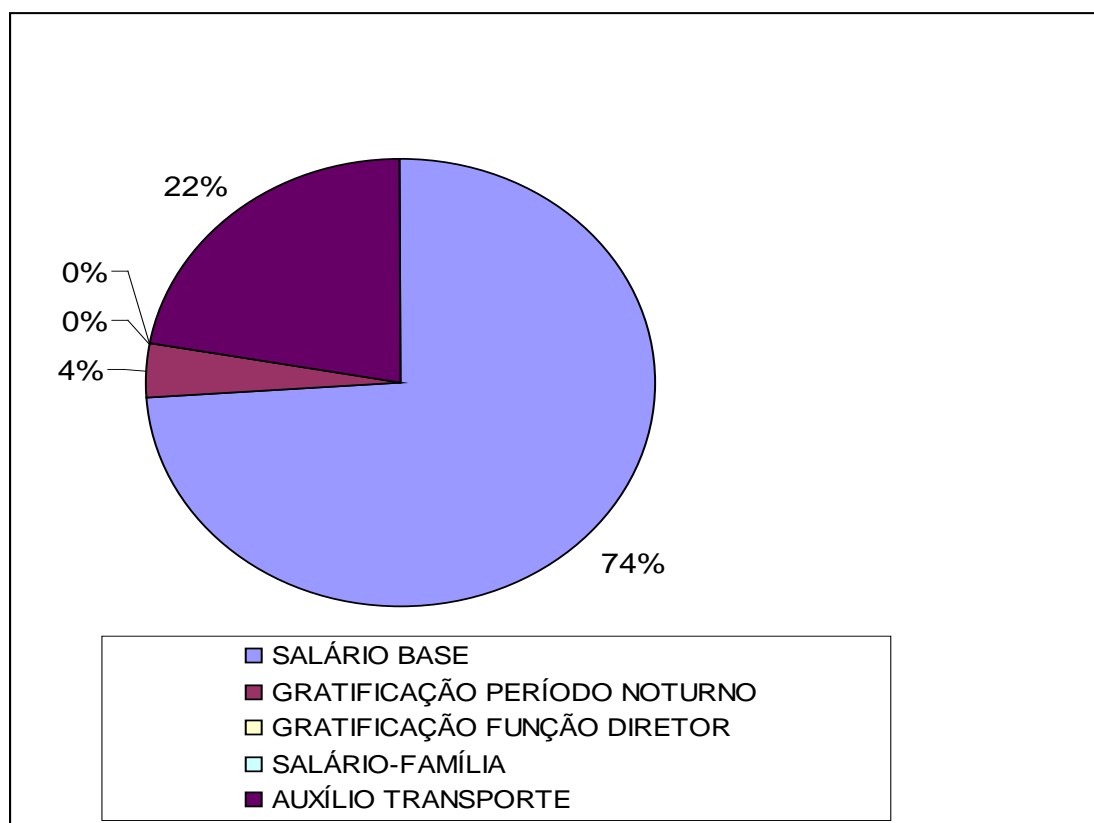
GRÁFICO 5: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – QPM – Outubro de 2010

⁴⁹ Concedido, a partir de 05/06/98, através da Emenda 19, para os servidores que vierem a completar novos períodos de quinquênio a partir dessa data.



FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2008. (dados trabalhados pelo autor)

GRÁFICO 6: Componentes da Remuneração Docente (Salário base + Gratificações) – PSS – Outubro de 2010



FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2008. (dados trabalhados pelo autor)

Pelo fato de não ser um funcionário público efetivo, o professor temporário não tem direito à promoção e à progressão na carreira, o que elevaria seu salário; assim como também não recebe boa parte das gratificações concedidas aos professores do Quadro Próprio do Magistério Paranaense (QPM) – como demonstrado nas tabelas e gráficos acima. O tempo de serviço prestado ao Estado, assim como sua titulação e aperfeiçoamento profissional contam apenas para sua classificação nos Processos Seletivos Simplificados.

A contratação de professores temporários tem sido a alternativa encontrada por muitos sistemas de ensino para suprirem a carência de professores para áreas específicas. Na rede estadual paranaense, a principal estratégia para garantir dias e horas letivos foi a contratação de professores em caráter temporário. Tais professores, licenciados ou em processo de formação, são contratados para suprir os afastamentos dos professores efetivos, tendo seus salários calculados, principalmente, a partir das aulas efetivamente ministradas, uma vez que os adicionais e as gratificações, como demonstrado, não chegam a representar 25% da remuneração total, no período analisado; ao contrário dos professores efetivos, onde gratificações e adicionais, podem representar cerca de 50% da remuneração.

Pela tabela 26, nota-se que a rede estadual pública do Paraná teve um crescimento de 18,07% no período e que esse crescimento se deu, principalmente, em relação à modalidade EJA (29,19%), sendo que o Ensino Médio teve um modesto crescimento de 4%, ao passo que o Ensino Fundamental teve um decréscimo de 65,61%.

TABELA 26: Evolução das Matrículas⁵⁰ na Rede Estadual Pública de Educação do Paraná – 2005 a 2010

	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	EJA	TOTAL
2005	39.934	679.089	420.301	1.139.324
2006	36.225	729.352	454.953	1.220.530
2007	28.255	720.248	497.988	1.246.491

⁵⁰ Não computados os dados sobre Educação Infantil-Pré escolar e Educação Especial.

2008	23.523	718.357	522.826	1.264.706
2009	19.723	717.350	584.898	1.321.971
2010	13.733	712.943	618.556	1.345.232
%	-65,61%	4,98%	29,19%	18,07%

FONTE: Secretaria Estadual de Educação – SEED-PR.

Quando comparamos esses números com a quantidade de professores (QPM e PSS), percebe-se que, de 2005 a 2009 (como anteriormente demonstrado na tabela 21) houve um crescimento médio de 21,24% em relação ao QPM e de 69,26% em relação aos PSS. Pelo fato de o aumento da quantidade de professores temporários (PSS) não ter implicado, no período analisado, uma diminuição na quantidade de professores efetivos (QPM), poderíamos levantar a hipótese de que o aumento na quantidade de professores temporários se deu, principalmente, pelo aumento dos afastamentos concedidos a professores para capacitação, férias e demais licenças. O PDE, por exemplo, permite que os professores fiquem 100% afastados de suas atividades no primeiro ano e 25% no segundo. No entanto, a ausência de dados mais objetivos – como, por exemplo, a quantidade de professores efetivos afastados para capacitação, o número de aposentados, etc – não nos permite confirmar tal hipótese com exatidão, e evidenciam a necessidade de um estudo mais aprofundado para se conhecer, de fato, o real motivo do crescimento do número de professores temporários na rede estadual pública do Paraná.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises presentes nesta dissertação tiveram como pano de fundo a concepção da existência de uma relação direta entre os temas “valorização docente” e “qualidade do ensino”. Ou seja, não podemos pensar em uma educação com qualidade se deixarmos de valorizar o professor, garantindo melhores condições para o exercício da sua profissão. Uma das principais dificuldades encontradas, logo no início da pesquisa, foi a constatação da polissemia que acompanha esses dois temas, apesar das suas utilizações recorrentes. E, como a pesquisa está diretamente relacionada ao contexto das políticas educacionais (que têm como objetivo central a melhoria da qualidade do ensino), optou-se por desenvolvê-la em seus aspectos quantitativos; ou seja, colocar o “problema qualitativo de maneira mais concreta e realista” (Gramsci, 1966, p.50).

Apesar de os insumos – carreira e remuneração docente – serem quantificáveis, a dissertação não teve o objetivo de quantificá-los em termos de qualidade de ensino e, sim, defini-los como atributos passíveis de serem mensurados e quantificados. Nos termos de Cortella (2007, p. 10), “*Qualificar a qualidade, ver nessa qualificação quais os recursos necessários para dar conta dela*”.

Nesse sentido, a questão da valorização docente passa a ser abordada como um insumo, que abrange, entre outros aspectos, as condições de trabalho e a remuneração – questões centrais dessa dissertação.

A exigência de concurso público de provas e títulos para a carreira docente, como destaca o parecer 9 da CNE/CEB (2009), é uma questão que tem relação direta com a valorização profissional e, conseqüentemente, com a qualidade do ensino. A LDB lei 9.496/1996 e a lei 11.494/07 (FUNDEB), assim como as Diretrizes Nacionais para a Carreira Docente, também destacam essa relação. No entanto, a Constituição Federal, embora faça destaque para esta condição de ingresso, permite a contratação temporária por tempo determinado para atender interesses excepcionais da administração pública.

Estudo do Inep (2007), destacava que 20% dos 1.882.961 professores e professoras que lecionavam no Brasil, naquele ano, possuíam vínculo precário e/ou temporário com as redes públicas de educação básica no Brasil. No Paraná, essa porcentagem era de 26% em 2009, ou seja, dos 64.278 professores que lecionavam no Estado, 16.985 possuíam vínculo temporário, segundo dados disponibilizados pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR).

Essa constatação do elevado número de professores temporários no Estado do Paraná – que, como a pesquisa procurou demonstrar, encontra respaldo desde antes da aprovação do Estatuto do Magistério Público Paranaense, em 1977 – motivou o autor a investigar se essa situação caracterizaria ou não um processo de precarização do trabalho docente no Estado, através de uma análise documental das legislações que regem a categoria dos professores contratados temporariamente no Paraná, visando, dessa maneira, compreender como vem sendo feita a admissão desses profissionais pela rede estadual pública de educação do Estado e, assim, conhecer as origens e os aspectos que caracterizam esse tipo de trabalho no Paraná. E, ainda, compreender como as transformações na estrutura do Estado se refletem na legislação, assim como compreender os seus reflexos nas condições de trabalho e de remuneração dos professores temporários.

Para tanto buscou-se, inicialmente, analisar como se deu a “transformação” do Estado e suas interferências no serviço público e no trabalho docente, com ênfase à discussão sobre o papel do Estado de Bem-Estar Social e da Escola Francesa de Serviço Público, que tiveram grande influência na gênese do serviço público no Brasil, a partir do governo Vargas. Analisa-se, ainda, os reflexos sobre o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil e sua, conseqüente, interferência na regulamentação do trabalho docente. Na seqüência, buscamos analisar os impactos das políticas educacionais adotadas a partir dos anos 90 nas condições de trabalho e de remuneração dos professores. No último capítulo, denominado “Remuneração e Valorização do Trabalho Docente no Paraná: O caso do Professor Temporário da Rede Estadual Pública”, chegamos a parte empírica do trabalho, buscando responder a pergunta que orientou a condução da pesquisa, ou seja: As condições de trabalho e de remuneração do professor temporário no Paraná – principalmente a partir da Lei Complementar 108/2005 – podem ser consideradas como indicativas de um quadro de precarização do trabalho docente no Estado? Assim sendo, passemos à síntese dos resultados encontrados.

Ao analisar o histórico da carreira dos professores da educação pública no Brasil, percebeu-se que a mesma sofreu diretamente os impactos dos modelos de Estado implementados no país.

Assim, durante o Estado Novo – interventor e centralizador – de Getúlio Vargas, iniciou-se um processo de profissionalização do serviço público. O professorado nesse período se via num contexto de multiplicação de matrículas e de escolas. Com o objetivo de sanar o desequilíbrio causado por esta nova demanda por professores e a

oferta cada vez mais insuficiente de recursos financeiros, foram instituídos vários Decretos-Leis que, entre outros aspectos, estabeleceram normas para a formação do professor primário e exigências para o exercício do magistério nos diferentes níveis de ensino, como a Lei Orgânica do Ensino Normal, de 1946 e a Reforma Francisco Campos, que determinou a obrigatoriedade de formalização por escrito do trabalho dos professores.

Com a criação da Justiça do Trabalho, em 1º de maio de 1941 e, posteriormente, em 1943, esses direitos seriam estendidos a todos os professores da rede pública de ensino, através da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que regulamentaria a profissão docente nas décadas seguintes.

Com o fim do Estado Novo, a ênfase dada ao setor público sede lugar à participação conjunta dos setores público e privado, encerrando o período de centralização iniciado em 1930, um exemplo ilustrativo do período foi a criação da Comissão de Simplificação Burocrática-COSB, em 1956, que iria servir de referência para muitas reformas posteriores. Em relação à educação, o período foi marcado por controvérsias em torno das idéias de centralização e descentralização do ensino e da dualidade Escola pública X privada.

Durante o regime militar, as políticas educacionais respaldaram a expansão quantitativa das escolas públicas. A Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 teve importantes desdobramentos para a nova configuração profissional do professorado público de 1º e 2º graus, dando destaque a questões relativas à valorização docente, como formação inicial e continuada, organização da carreira ou condições de trabalho, como estabilidade, carga horária ou, ainda, a remuneração, entre outros itens.

Em seu Art. 34, ficava determinado que a admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus far-se-ia através de concurso público e, também estipulava no artigo 36 que cada sistema de ensino teria um Estatuto que estruturasse a carreira dos seus professores públicos.

Assim, o Paraná, através da Lei Complementar n. 7, de 22 de Dezembro de 1976, criava o Estatuto do Magistério Público do Ensino de 1º. e 2º. graus, estabelecendo, entre outros aspectos, o regime jurídico do pessoal do Magistério Público vinculado à administração do Estado do Paraná. O artigo 20, determinava que o provimento de cargos em cada nível de atuação seria feito mediante concurso público de provas e títulos. No entanto, com base no Decreto nº 5012/74, a Secretaria de Estado da Educação e da Cultura passou a admitir professores (com base na Lei estadual nº

6508/73, relativa à contratação de Pessoal Suplementar, para o desempenho de trabalhos e tarefas complementares aos dos cargos ocupados por funcionários públicos efetivos) em estabelecimentos de 1º e 2º Graus, conforme as suas necessidades. Surge a figura do professor suplementarista.

Nesse sentido, cabe aqui um primeiro destaque:

- Na educação pública paranaense, desde antes da implementação do Estatuto do Magistério Público Paranaense, convivem professores com vínculos distintos.

Os professores suplementaristas, com base na Lei estadual nº 6508/73, compartilhavam muitos dos direitos dos professores efetivos de então, como licenças e afastamentos remunerados. A principal diferença dizia respeito à questão salarial, uma vez que a Lei não fazia qualquer menção à incorporação de gratificações e adicionais, ficando sua remuneração determinada em função da jornada semanal de trabalho, tendo por base o salário mínimo fixado para a Capital do Estado.

A aprovação do Estatuto do Magistério em 22 de Dezembro de 1976, fez com que os critérios relativos à seleção e ao disciplinamento de professores suplementaristas passassem a ser mais rígidos. Os professores efetivos passaram a ter prioridade na distribuição das aulas suplementares, na forma de aulas extraordinárias. A contratação de suplementaristas só se daria após comprovada a inexistência de professores efetivos, ficando determinado, ainda, que o professor substituto teria direito somente à percepção do valor das aulas efetivamente ministradas, não lhe cabendo direito a qualquer afastamento remunerado.

A partir de então, a categoria docente designada como professores suplementaristas passou a compor um quadro em extinção no Estado. A consequência imediata foi a intensificação do trabalho docente do QPM – que trabalhava determinada carga horária como estatutário (para cumprir o total de aulas a que estavam obrigados) e o restante com aulas extraordinárias (enquanto celetistas). No entanto, com a falta de docentes habilitados no Estado, as aulas extraordinárias não foram suficientes para suprir o quadro de pessoal. Surge então, na década de 1980, a figura do professor substituto/temporário.

O segundo destaque:

- As medidas flexibilizadoras adotadas na década de 1990, em consonância à proposta de Reforma do Estado, como a emenda constitucional 19/1998 e o fim do regime jurídico único, não podem ser entendidos como a ruptura plena de um processo de formalização das relações de trabalho no campo do ensino paranaense, uma vez que,

como analisado até aqui, desde antes da implementação do Estatuto do Magistério Público Paranaense, convivem professores com vínculos distintos, o que não impossibilitou as lutas em comum à categoria, uma vez que muitos dos direitos reivindicados pela categoria de professores efetivos (representados pelos sindicatos, ainda não unificados) também se estenderam aos professores temporários/suplementaristas.

O terceiro destaque:

- Se as referidas medidas flexibilizadoras não são suficientes para argumentarmos que a categoria docente vive um processo, um contexto de flexibilização e precarização de suas condições de trabalho, podemos seguramente afirmar que os dois governos do ex-governador Jaime Lerner (1994 a 1998 e 1999 a 2002) representam uma conjuntura específica de precarização do trabalho docente no Estado.

A proposta de Reforma do Estado encontrou terreno fértil no Paraná, durante os dois mandatos do então governador Jaime Lerner, que, tendo por base, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, criou o Serviço Social Autônomo Paranaeducação.

A partir desta instituição, os professores passaram a ser contratados como trabalhadores temporários, assim como os demais funcionários de escolas, sendo os concursos públicos substituídos por Contratos de Gestão. Tratava-se de uma estratégia para diminuir a responsabilidade do Estado na área da educação, no que diz respeito às suas atribuições previstas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no Estatuto do Magistério Estadual, e repassá-las para a iniciativa privada, subsidiada com recursos financeiros e patrimoniais do próprio Estado.

O Ministério Público do Estado do Paraná, atendendo à solicitação do Ministério Público do Trabalho, imputou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), com a alegação de que, perante os artigos 177 e 179 da Constituição do Estado do Paraná, a educação é dever do Estado, o Serviço Social Autônomo Paranaeducação perdeu a sua legitimidade na medida em que instituiu “pessoa jurídica de direito privado” para atuar no sistema estadual de ensino com recursos orçamentários públicos e começaria a ser extinta em 2003, no início do governo de Roberto Requião.

No entanto, a principal reivindicação da categoria docente paranaense, ou seja a concretização do Plano de Cargos, Carreiras e Salários – garantidos tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDB de 1996 – esbarraria na proposta do

governo Lerner, que apresentava no lugar do PCCS, o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE), que, desde o início esbarrou na resistência dos professores que discordavam da proposta e avaliavam que a mesma visava, na verdade, eliminar direitos adquiridos e flexibilizar as relações de trabalho.

A luta dos educadores paranaenses – representados pela APP-sindicato – por uma adequada formação inicial e continuada, além de condições de trabalho, remuneração e jornada de trabalho, se materializou através da aprovação da Lei Complementar 103/2004, que dispunha sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários da categoria.

Apesar de o PCCS reafirmar a importância e regulamentar o ingresso por concurso público, aproximadamente um ano após era aprovada a Lei Complementar 108/2005. Por meio dessa lei o Estado do Paraná realiza contratação temporária para o provimento de diversos cargos da Secretaria de Educação e de outras áreas e secretarias estaduais.

O quarto destaque:

Se até então, a regulamentação das contratações “precárias” se davam através de decretos e/ou leis genéricas que não contemplavam muitos dos direitos básicos reivindicados pelos professores precários/temporários, a Lei Complementar 108/2005 elenca uma série de direitos e deveres compartilhados com os professores efetivos do Estado (QPM) fazendo, inclusive, várias menções à Lei Complementar 103/2004 e aos referidos direitos e deveres compartilhados.

A contratação temporária de professores no Paraná, como o trabalho procurou demonstrar, revelou um tipo de vínculo de trabalho caracterizado pela ausência ou minimização de muitos direitos trabalhistas, como a ausência de estabilidade. Pelo fato de não ser um funcionário público efetivo, o professor temporário não tem direito à promoção e à progressão na carreira, o que elevaria seu salário; assim como também não recebe boa parte das gratificações concedidas aos professores do Quadro Próprio do Magistério Paranaense (QPM)

O quinto destaque:

No que se refere à remuneração, a análise dos dados demonstrou que, em termos de remuneração, o que diferencia os vencimentos dos professores efetivos e temporários no Estado são, principalmente, as gratificações concedidas.

Para exemplificar essa constatação recorreu-se às tabelas salariais de professores efetivos e temporários – onde não estão incluídas as gratificações e adicionais –

buscando demonstrar a evolução salarial de ambas as categorias, nos anos de 2005 a 2010, à título de exemplo, no ano de 2010, um professor efetivo, em início de carreira e com graduação, recebia, por uma jornada de 40 horas-aula, o valor de R\$ 1.549,70; valor equivalente ao de um professor temporário com a mesma formação e mesma carga horária (R\$ 1.548,00).

A análise das gratificações concedidas às duas categorias (QPM e PSS) – tabelas 24 e 25 – serviu para reforçar a constatação, uma vez que, em outubro de 2008, o salário base dos professores QPM representou 48% da remuneração, enquanto dos PSS, essa porcentagem foi de 74%; já em outubro de 2010, o salário base dos professores QPM representou 59% da remuneração, enquanto dos PSS a porcentagem foi a mesma de 2008, 74%.

Assim, pelos dados analisados, percebeu-se que em relação às condições de trabalho, não há diferenças significativas entre um professor efetivo (QPM) e um professor temporário (PSS), no Paraná; segundo os dados levantados junto às legislações específicas de ambas as categorias e também junto às leis federais e suas determinações específicas sobre valorização docente, presentes na LDB de 1996, no FUNDEF e no FUNDEB, que, em conjunto, asseguraram os direitos de valorização dentro de planos de carreira e um mecanismo de financiamento que viabilizou um piso salarial nacional para os professores efetivos. Essa importante conquista da categoria determina que todos os professores que ministram aulas em redes públicas (temporários ou efetivos) devem receber o piso como “remuneração” mínima.

O fato de o Paraná sempre ter tido em seu quadro docente, profissionais com vínculos distintos, não nos permitiu evidenciar um processo de precarização.

No entanto, o período da década de noventa, quando, em consonância com a proposta de Reforma do Estado, sob o governo do então governador Jaime Lerner, instituiu-se um processo de terceirização da educação através da empresa Paranaeducação, evidencia – pelos motivos mencionados – uma conjuntura específica de precarização do trabalho docente no Estado; o que não se seguiu nos seguintes.

A aprovação da Lei Complementar 103/2004, que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos professores do Paraná abriu uma nova perspectiva de valorização do trabalho docente no Estado e, tal como ocorrera anteriormente, desde o Estatuto do Magistério Público Paranaense, muitas das garantias referentes aos professores efetivos se estenderam, também, aos professores temporários, com a aprovação da Lei Complementar 108/2005.

Porém, a ausência de vínculo com o Estado, priva o professor temporário de muitos direitos. Ele não tem a perspectiva de evolução na carreira e conseqüentemente, da sua remuneração, que sempre ficará restrita ao valor inicial, independente de sua qualificação ou tempo de serviço.

Além disso, a ausência de vínculo com o Estado faz com que estes trabalhadores se encontrem numa situação de constante insegurança causada pela incerteza da utilização ou não da sua mão-de-obra por parte do Estado. No final de cada ano letivo um grande número destes profissionais é “automaticamente” dispensada, para ser novamente recontratada no início do ano seguinte – o que se comprova pela prorrogação dos contratos temporários e pelo aumento da abertura de novos Processos Seletivos Simplificados em substituição a abertura de concursos públicos.

Conforme observa Fontana (2009, p.5), “não é demitindo em massa no final do ano e recontratando grande parte dessa massa no início do ano seguinte que o Estado contribuirá para a eficácia ou para a qualidade do ensino público”.

Essa situação compromete a qualidade do ensino, devido, entre outros fatores, à rotatividade dos professores (que não têm a oportunidade de participar das atividades didático-pedagógicas que antecedem o trabalho docente e são obrigatórias em cada escola); o que acaba por fragmentar a categoria, dificultando as lutas em comum. A dedicação exclusiva do docente à escola é fundamental e, para isso, é necessário que se realizem concursos que atendam as demandas das escolas.

No entanto, seja para suprir a ausência de professores efetivos por exoneração, demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento, capacitação, licenças de concessão obrigatória, etc, e, também devido ao fato de muitas redes não possuírem um número suficiente de profissionais habilitados, acreditamos que os sistemas de ensino ainda necessitam manter certo contingente de professores temporários. A própria CNE – em seu parecer nº 9/2009, sobre as Diretrizes Nacionais para os novos Planos de Carreira e de Remuneração (2009) – destaca a necessidade de os sistemas discutirem um dispositivo que garanta a realização de concurso público sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10%.

Este percentual ainda esteve aquém do registrado no Paraná, no período analisado.

Ou seja, acreditamos que no atual contexto da educação pública brasileira, os professores temporários ainda são imprescindíveis para o funcionamento das escolas públicas, mas numa proporção que não comprometa a qualidade do ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, D. C. Carreira e perfil do profissional do magistério na Rede Municipal de Ensino de Curitiba: História e impacto da política brasileira de valorização do magistério. Curitiba, 2008. 169f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

ALVES, Fernando de Brito. Cidadania e direitos sociais . Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 877, 27 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7627>> . Acesso em: 12 abr. 2010.

ALVES, Fernando de Brito. Cidadania e direitos políticos. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 877, 27 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7628>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

APPLE, Michael Whitman. Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

ARAÚJO, Gilda Cardoso & OLIVEIRA, Romualdo Portela. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Revista Brasileira da Educação. jan/fev/mar/abril de 2005, n. 28.

ARAÚJO, Sarah Maria Linhares de. Taxas e Tarifas no Serviço Público. (Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Federal do Paraná). 2008.

ARROYO, Miguel Gonzales. O acontecimento em educação: o movimento de professores. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. *Educação no Brasil: 1987-1988*. São Paulo: CEDI, 1991. p. 155-157.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Trad. Cramem C. Varrialle. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 Outubro 2009.

_____. Constituição Federal de 1946. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 Outubro 2009.

_____. Constituição Federal de 1967. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 Outubro 2009.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Brasília, DF. 1971.

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 Outubro 2009.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, v. 135, n. 248.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Diário Oficial da República Federativa do Brasil . Brasília: 1996.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 11.494, de 20/07/07. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério. Diário Oficial da República Federativa do Brasil . Brasília: 2007.

_____. LDB. Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 26 Abril 2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. FUNDEF. Manual de Orientação.2004.

_____.Lei n. 10.172/01 – Plano Nacional de Educação. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 Abril 2010.

_____. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 2, de 02 de abril de 1998*: Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br> >. Acesso em: 26 abr. 2010.

_____. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009.

_____.Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 3, de 26 de junho de 1998*: Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br> >. Acesso em: 26 abr. 2010.

_____.Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 1, de 07 de abril de 1999*: Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br> >. Acesso em: 26 abr. 2010.

_____. Decreto-lei n. 2.028, de 22 de fevereiro de 1940. “Institui o Registro Profissional dos Professores e Auxiliares da Administração Escolar, Dispõe sobre as condições de trabalho dos empregados em estabelecimentos particulares de ensino e dá outras providências”. Disponível em: < www.senado.gov.br/sicon. > Acessado em: 10/06/2010.

_____.Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (med. Liminar) 4.167-3, de 29 de outubro de 2008b. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso: 27/07/2010.

_____. COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO. Projeto de Lei n.º 7.431, DE 2006. (Apenso: PL n.º 619, de 2007). Brasília. 2008.

CARDOSO, Jr. José Celso. Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil, nos anos 90. *Ensaaios FEE*, Porto Alegre, vol. 23, n.º 2, 2002.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 6ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Rio de Janeiro. Vozes, 1998.

CASTRO, Magali de. Reflexões sobre a profissão docente: antigas professoras falam sobre o passado e o presente da professora primária. In: 28ª Reunião Anual da Anped, 2005, Caxambu - M.G.. 40 anos de Pós-Graduação em Educação no Brasil, 2005. v. CDrom.

CHEVALLIER, Jacques. A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 3, p. 35-58, set./dez. 1996.

CNE/CEB PARECER nº9. Padrão de Qualidade para a Educação Básica. Brasília. 2009.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. Impacto da Lei do Piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica nas finanças municipais. 2010.

COGGIOLA, Osvaldo. A reforma da previdência seus "modelos externos" e seus efeitos sobre a universidade e os Serviço Público. 2003. Disponível em: http://www.adurj.org.br/5com/previdencia/coggiola_refprevi.doc . Acesso em: 12 de fevereiro de 2011.

COMBLIN, José. O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século. Petrópolis: Vozes, 2000.

CORTELLA, Mario Sergio. Prefácio: Qualificar a Qualidade, desqualificar a complacência. In: Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

COSTA, Edmilson. A política Salarial no Brasil. Boitempo, 1997.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.

DEL ROIO, Marcos. A parábola do serviço público no Brasil. Revista Eletrônica Espaço Acadêmico, v. 28, 2003. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/028/28croio.htm> . > Acesso em: 14/08/2009.

DIAS, Amália. Entre a posição de Apóstolo e a condição de Trabalhador: a profissionalização do magistério de ensino secundário (1931-1946). In: 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2009, Caxambu. Sociedade, cultura e educação: novas regulações. ANAIS, 2009.

DRAIBE, Sônia Miriam. BARBOSA, Neuza Maria Barbosa. FRACALANZA, Paulo Sérgio. Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental (estudos municipais). NEPP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. 2007.

DUGUIT, Léon. Manual de Derecho Constitucional. Trad. José G. Acuña. Granada: Editorial Comares, 2005.

DREIFUSS, René Armand. Política, poder, Estado e força: Uma leitura de Weber. Petrópolis: Vozes, 1993.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: Revista do Serviço Público, 120 (1) p.5-34.1996.

FERREIRA Jr, Amarílio & BITTAR, Marisa. A Ditadura Militar e a Proletarização dos Professores. In: Revista Educação & Sociedade, vol. 27, n. 97, p. 1159-1179, Campinas, SP, setembro/dezembro, 2006.

FONTANA, C. A. . O trabalho informal docente na rede pública de ensino do Estado de São Paulo. In: IX Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste -, 2009, São Carlos. 2008.

FREITAS, Eduardo Carlos. Alterações nas relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC. In: Encarte ao Boletim do Diap, Ano VIII, nº 93 maio/98. Brasília, Diap, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 2003.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 5. ed. rev. Atual. E aum. São Paulo: Saraiva. 2000.

GATTI, Angelina Bernadete. Democratização do ensino: uma reflexão sobre a realidade atual. Em Aberto, INEP, Brasília, n. 44, 1989.

GATTI, Angelina Bernadete. BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Professores do Brasil: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GOMES, Fabio Guedes. A Nova Economia Institucional: a reinvenção liberal e a interpretação do desenvolvimento econômico periférico. 2005.

GOMES, Ângela de Castro. A política brasileira em busca da Modernidade: na fronteira entre o público e o privado. IN.: Novais, Fernando A.(Coord-Geral)/ SCHWARCZ, Lilia Mortiz(org) História da vida privada no Brasil: Contraste da Intimidade Contemporânea(Vol. 4). São Paulo Companhia das Letras. P. 489 – 557. 1998.

GOUVEIA, Andréa & SOARES, Isabelle A. O FUNDEF no olhar da imprensa paranaense: uma análise das notícias referentes ao FUNDEF publicadas no Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 2001.

GOUVEIA, Andréa Barbosa . et al, (2002). Implantação e Impactos do FUNDEF no Estado do Paraná: Relatório Final do Estado. Disponível no site [http:// www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) . Acesso em 13 de Fevereiro de 2011.

GRAMSCI, Antonio. Concepção dialética da história. (tradução de Carlos Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GRAY, John. Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1998.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros, 2002.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná. Curitiba: IPARDES, 1996.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. O Emprego e as Políticas Governamentais. Curitiba: IPARDES, 2005.

JÈZE, Gaston. Principios generales del derecho administrativo. Tradução DE: MILLAN, Julio N. San. Buenos Aires: Depalma Buenos Aires, 1948.

LIMA, Fernando Machado da Silva. A Aposentadoria dos Temporários. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC. 2002. Disponível em: www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/previdenciario/2806. Acesso em: 16 Fev. 2011.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. Breves considerações à contratação no serviço público sem concurso público, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3405>. Acesso em: 15 jan. 2011.

LIMA, Renata Dayanne Peixoto de. *Do WELFARE STATE ao Estado Regulador*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 09 out. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.25101>> . Acesso em: 12 abr. 2010.

LOBO, Cel. Ayrton. "O que o estado Nacional espera do professor". *Ciência Política*, mar. 1941.

MARTINS, Luciano., "Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral", *Cadernos ENAP* No 8, Brasília 1995.

MAURANO, Adriana. A redefinição do papel do Estado e a introdução de novas figuras jurídicas no Direito Brasileiro. *Revista jus vigilantibus*, v. x, p. 2565, 2004.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito administrativo na constituição de 1988*. São Paulo, RTs, 1991.

MENDES, Marcos. Análise das irregularidades na administração municipal do Fundef: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-geral da União. 2004. Disponível em: www.transparencia.org.br. Acesso em 12 de Abril de 2010.

MILANI, Noeli Zanata. Precarização do trabalho docente nas escolas públicas do Paraná (1990-2005). 2007. Dissertação (Mestrado em Pós Graduação Em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina. 2007.

MILLS, W. *A nova classe média*. Trad. de Vera Borda. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MONLEVADE, João A. Cabral. Valorização salarial dos professores. O papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Tese de Doutorado. Campinas: SP, Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. 2000.

MOROSINI, Marília. O professor do ensino superior na sociedade contemporânea. In: ENRICONE, Délcia (Org.). *A docência na educação superior: sete olhares*. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil – temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez. 2004.

NORONHA, E. G. "Informal", ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v.18 n.53 São Paulo out. 2003.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, Set./Dez. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade ; MELO, Savana Diniz Gomes . Conflito docente no Brasil e manifestações sindicais: natureza e significados. *Revista Lusófona de Educação*, v. 08, p. 117-131, 2006.

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, F. *O Momento Lênin*. Revista Novos Estudos – CEBRAP, n. 75, 2006.

OLIVEIRA, Íris Maria. Política Social, Assistência Social e Cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. 2003. Disponível em: < <http://www.cpihts.com> > Acesso em: 23 de Novembro de 2010.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos Sociais, Cidadania, Espaço Público: Perspectivas Brasileiras para os Anos 90. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n.33, p.115-134, out. 1991.

PARANAPREVIDÊNCIA. Ata da Décima-Segunda Reunião Ordinária. 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1). 1996.

_____. “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, 49(1).1998.

_____. , Luiz Carlos Bresser. *Revista do Serviço Público*, 50(4) 5-30 , 1999.

_____. , Luiz Carlos Bresser. "Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano". *Revista do Serviço Público*, 52 (1), janeiro 2001.

PEREIRA, Marcelo. A escola do serviço público. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 11, fevereiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 13 de Janeiro de 2011.

PEREIRA, Jonas Patrezy; OLIVEIRA Hevelyn Silva de. Et al. Contratação de Professores Substitutos em inobservância à Constituição Federal e suas conseqüências jurídicas: O caso das universidades federais. *Jus navegandi*, Terezina, ano 9, n. 430, 10 de set. 2004. Disponível em <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5679>. Acesso em: 24 jan. 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas Públicas e Gestão da Educação em Tempos de Redefinição do Papel do Estado. In: XII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Itajaí. 2008.

PITON, Ivania Marini. Políticas educacionais e movimento sindical docente: reformas educativas e conflitos na educação básica paranaense. Tese de doutorado, Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2004.

PRZEWORSKY, Adam. Estado e economia no capitalismo. Tradução: Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

RIDENTI, M. “Trabalho, sociedade e os ciclos na história da esquerda brasileira”. In: ARAÚJO, Sílvia, BRIDI, Maria A. e FERRAZ, Marcos (orgs.). *O Sindicalismo equilibrista: entre o continuísmo e as novas práticas*. Curitiba: UFPR/SCHLA. 2006, pp. 23-41.

SANFELICE, José Luis. Prefácio. In: SILVA, Maria Abadia da. *Intervenção e consentimento - a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo: Autores Associados, 2002.

SANTOS, Márcia do Rocio. A Resistência dos trabalhadores aos princípios da Sociedade de Mercado na educação pública do Paraná. Florianópolis. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina. 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça : a política social na ordem brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro. 1987.

SANTOS, R. ANDRIOLI, A. I. . Educação, Globalização e Neoliberalismo: o debate precisa continuar!. Revista Iberoamericana de Educación (Online), Espanha, v. 35, n. 1, p. 1-14, 2005.

SAVIANI, D. in: Ciclo de Debates “A luta pelos Direitos Sociais: Conquistas e Desafios”. UNICAMP. 2008.

SILVA, Andréia Ferreira. Processo constituinte e educação: discussões sobre o professor (1987-1988). In: 31ª Reunião Anual da ANPED, 2008, Caxambu. Constituição Brasileira, Direitos Humanos e Educação Anais, 2008.

SILVA, Evanildo B. *POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL NOS ANOS 90: balanço crítico e possibilidades abertas por instrumentos participativos*. 2005.

SILVA, Rodrigo Alves da. O Código de Defesa do Consumidor e os serviços públicos: a defesa dos usuários de serviço público. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3830> >. Acesso em: 08 abr. 2010.

SOUZA, Aparecida Neri. Professores e Mercado de Trabalho. In: Seminário da REDESTRADO Regulação educacional e trabalho docente, 2006, Rio de Janeiro. Anais do VI Seminário da REDESTRADO Regulação educacional e trabalho docente, 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo de ; GOUVEIA, Andréa Barbosa ; DAMASO, A. F. . O trabalhador docente da Educação Básica no Brasil: panorama a partir de fontes secundárias. (Relatório de pesquisa). 2009.

SPECK, B. W. Introdução. In: Bruno Wilhelm Speck. (Org.). Caminhos da transparência. Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. 1 ed. Campinas: Editora Unicamp, 2002, v. 1, p. 15-26.

SUPIOT, Alan. A crise do espírito de serviço público. *Adverso*. Revista da Associação de Docentes da Ufrgs, ano V, n. 7, julho de 1995, p. 16-25.

TARDIF, Murice. *Sabes docentes e formação profissional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: Pobreza e Cidadania. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001. p. 13-56.

VERHINE, Robert E.. RELATÓRIO NACIONAL DA PESQUISA: Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa. INEP. 2005.

VIEBRANTZ, Rosalir . Memória e trajetória do trabalhador temporário em educação: saberes e autonomia ou submissão?. RECE : Revista Eletrônica de Ciências da Educação, v. 7, p. 4-20, 2009.

VIEIRA, Renata de Almeida; SOUZA, Fatima Cristina Lucas de; MACIEL, Lizete Shizue Bomura. Repercussões da Acumulação Flexível no Campo Educacional: A Docência em foco. 2009.

WEBER, Marx. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de: BARBOSA, Regis; BARBOSA, Karen Elsabe. Vol.I e II. Brasília: UNB, 1999.

SITES:

AEN:

<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=7838&tit=Situacao-dos-funcionarios-celetistas-e-irregular-diz-Mauricio-Requiao>

ANEXOS

ANEXO 1

Remunerações anuais de professores no início e no topo da carreira do magistério no Ensino Médio (US\$).

País	Remuneração inicial/ano	Remuneração no topo/ano
Alemanha	35.546	49.445
Coréia do Sul	23.613	62.135
Estados Unidos	25.405	44.394
Espanha	29.058	43.100
Finlândia	21.047	31.325
França	21.918	41.537
Inglaterra	19.999	33.540
Portugal	18.751	50.061
Argentina	15.789	26.759
Chile	14.644	19.597
Malásia	13.575	29.822
Brasil	12.598	18.556

FONTE: Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB). 2007.

ANEXO 2

Salário Médio* (em R\$) - Exceto Professores

UF	2003	2004	2005	2006
Rondônia	596	522	601	792
Acre	588	537	527	627
Amazonas	546	540	632	729
Roraima	637	575	504	881
Pará	428	447	468	526
Amapá	679	612	797	741
Tocantins	408	473	456	613
Maranhão	281	333	292	451
Piauí	221	254	303	390
Ceará	295	333	385	413
Rio Grande do Norte	359	409	526	589
Paraíba	322	385	404	488
Pernambuco	333	446	447	495
Alagoas	341	333	424	493
Sergipe	392	433	459	540
Bahia	363	379	418	481
Minas Gerais	495	569	618	694
Espírito Santo	508	712	656	723
Rio de Janeiro	885	937	973	1,063
São Paulo	922	887	998	1,076
Paraná	602	731	775	852
Santa Catarina	702	694	805	969
Rio Grande do Sul	624	677	719	787
Mato Grosso do Sul	593	598	733	780
Mato Grosso	612	647	676	833
Goiás	553	626	725	760
Distrito Federal	1.280	1.414	1.658	1.738
BRASIL	609	643	705	786

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

ANEXO 3

Salário Médio*(em R\$) - Professores da Educação Básica - rede pública não-federal

UF	2003	2004	2005	2006
Rondônia	969	1.009	1.055	1.395
Acre	922	1.240	1.196	1.597
Amazonas	970	1.045	1.063	1.274
Roraima	1.322	1.549	1.766	1.790
Pará	869	841	899	1.046
Amapá	1.287	1.261	1.912	1.747
Tocantins	825	852	904	986
Maranhão	723	805	809	1.013
Piauí	531	694	794	1.008
Ceará	678	734	759	866
Rio Grande do Norte	766	702	799	1.018
Paraíba	708	706	814	906
Pernambuco	718	727	768	831
Alagoas	626	713	823	955
Sergipe	805	1.057	1.040	2.012
Bahia	666	715	805	957
Minas Gerais	971	989	1.121	1.119
Espírito Santo	841	1.121	1.017	1.068
Rio de Janeiro	1.562	1.561	1.620	2.108
São Paulo	1.256	1.246	1.550	1.767
Paraná	1.009	1.380	1.225	1.483
Santa Catarina	911	987	1.191	1.274
Rio Grande do Sul	1.110	1.129	1.234	1.415
Mato Grosso do Sul	908	2.098	1.249	1.508
Mato Grosso	935	1.102	1.192	1.391
Goiás	724	974	1.126	1.165
Distrito Federal	1.744	2.030	2.332	3.371
BRASIL	984	1.068	1.158	1.369

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

ANEXO 4

Salário Médio* (em R\$) - Professores da Educação Básica - rede estadual

UF	2003	2004	2005	2006
Rondônia	1.088	1.122	1.330	1.863
Acre	902	1.352	1.319	1.826
Amazonas	1.119	1.171	1.306	1.458
Roraima	1.333	1.674	1.936	1.856
Pará	1.078	1.126	1.147	1.466
Amapá	1.432	1.492	2.087	1.910
Tocantins	922	992	1.115	1.194
Maranhão	1.185	1.256	1.349	1.564
Piauí	597	863	980	1.233
Ceará	974	1.254	1.281	1.198
Rio Grande do Norte	929	748	938	1.610
Paraíba	727	745	756	1.030
Pernambuco	926	881	835	1.006
Alagoas	811	770	888	1.058
Sergipe	997	1.229	1.140	2.644
Bahia	884	911	1.083	1.300
Minas Gerais	1.118	1.077	1.163	1.210
Espírito Santo	805	1.333	1.177	1.068
Rio de Janeiro	1.669	1.720	1.873	2.252
São Paulo	1.279	1.226	1.605	1.840
Paraná	1.184	1.872	1.521	1.991
Santa Catarina	950	1.036	1.312	1.367
Rio Grande do Sul	1.165	1.050	1.205	1.356
Mato Grosso do Sul	985	3.936	1.395	1.732
Mato Grosso	1.105	1.300	1.251	1.730
Goiás	696	1.018	1.246	1.418
Distrito Federal	-	-	-	-
BRASIL	1.132	1.255	1.377	1.647

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

ANEXO 5

LEI 16.468/10

ANEXO X DO DECRETO Nº 7.558/10
TABELA DE VENCIMENTO BÁSICO E REMUNERAÇÃO
CARREIRA DO QUADRO PRÓPRIO DO MAGISTÉRIO - QPM

AUXÍLIO TRANSPORTE 24% do Nível I - Classe 5 (Art. 26) 226,04

TABELA JORNADA 20 HORAS	CLASSES										
NÍVEIS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
NÍVEL III	1.656,57	1.739,40	1.826,37	1.917,69	2.013,58	2.114,26	2.219,97	2.330,97	2.447,52	2.569,89	2.698,39
NÍVEL II / G7	968,56	1.016,99	1.067,84	1.121,23	1.177,30	1.236,16	1.297,97	1.362,87	1.431,01	1.502,56	1.577,69
NÍVEL I / F6 INGRESSO	774,85	813,59	854,27	896,99	941,84	988,93	1.038,38	1.090,29	1.144,81	1.202,05	1.262,15
NÍVEL ESPECIAL III / E5	658,62	691,56	726,13	762,44	800,56	840,59	882,62	926,75	973,09	1.021,74	1.072,83
NÍVEL ESPECIAL II / D4	581,14	610,20	640,71	672,74	706,38	741,70	778,78	817,72	858,61	901,54	946,61
NÍVEL ESPECIAL I / C3	542,40	569,52	597,99	627,89	659,29	692,25	726,86	763,21	801,37	841,43	883,51

AUXÍLIO TRANSPORTE 24% do Nível I - Classe 5 (Art. 26) 452,08

TABELA JORNADA 40 HORAS	CLASSES										
NÍVEIS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
NÍVEL III	3.313,15	3.478,81	3.652,75	3.835,38	4.027,15	4.228,51	4.439,94	4.661,93	4.895,03	5.139,78	5.396,77
NÍVEL II / G7	1.937,13	2.033,99	2.135,69	2.242,47	2.354,59	2.472,32	2.595,94	2.725,74	2.862,02	3.005,12	3.155,38
NÍVEL I / F6	1.549,70	1.627,19	1.708,55	1.793,98	1.883,67	1.977,86	2.076,75	2.180,59	2.289,62	2.404,10	2.524,30
NÍVEL ESPECIAL III / E5	1.317,25	1.383,11	1.452,27	1.524,88	1.601,12	1.681,18	1.765,24	1.853,50	1.946,18	2.043,48	2.145,66
NÍVEL ESPECIAL II / D4	1.162,28	1.220,39	1.281,41	1.345,48	1.412,76	1.483,39	1.557,56	1.635,44	1.717,21	1.803,07	1.893,23
NÍVEL ESPECIAL I / C3	1.084,79	1.139,03	1.195,98	1.255,78	1.318,57	1.384,50	1.453,73	1.526,41	1.602,73	1.682,87	1.767,01

ANEXO 6

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná e os componentes de condições de trabalho

COMPONENTE	DISPOSIÇÃO
Admissão/Ingresso	Art. 7º: o ingresso se fará mediante concurso público de provas e títulos.
Diferenciação por etapa e modalidade da Educação Básica	Art. 5º: para o exercício do cargo de Professor é exigida a habilitação específica para atuação nos diferentes níveis e modalidades de ensino, obtida em curso de licenciatura, de graduação plena. Para o exercício do cargo de Professor nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental e na Educação Infantil é admitida a formação de professor em nível médio. Para o exercício do cargo de Professor na Educação Profissional, durante o estágio probatório, é admitida a formação específica referente ao curso, condicionando-se a sua efetivação no cargo à realização de complementação pedagógica para obtenção de licenciatura plena. Para o exercício do cargo de Professor nas atividades de coordenação, administração escolar, planejamento, supervisão e orientação educacional é exigida graduação em Pedagogia.
Hora-aula e Hora-atividade	Art. 30: a hora-aula do Professor em exercício de docência será de até cinquenta minutos, assegurado ao aluno o mínimo de oitocentas horas anuais, nos termos da lei. Art. 31: é garantida a hora-atividade para o Professor em exercício de docência, correspondente a 20% (vinte por cento) da carga horária do seu regime de trabalho. Parágrafo único – A hora-atividade deverá ser cumprida na escola, podendo ser cumprida fora da escola, excepcionalmente, em atividades autorizadas pela Secretaria de Estado da Educação, desenvolvidas no interesse da educação pública.
Regime de trabalho	Art. 29: O regime de trabalho do Professor será de 20 (vinte) ou 40 (quarenta) horas semanais, por cargo. § 1º - O regime de trabalho do Professor que ministrar aulas nas disciplinas de ensino profissional poderá ser de 10 (dez) horas semanais, com vencimento equivalente à metade do vencimento do Professor com regime de trabalho de 20 (vinte) horas semanais. § 2º – Poderá haver alteração de regime de trabalho de 10 (dez) para 20 (vinte) e de 20 (vinte) para 40 (quarenta) horas semanais, por cargo, até o limite máximo de 40 (quarenta) horas semanais, ou o inverso, por acordo que contemple o interesse da Educação, definido pela Secretaria de Estado da Educação, e a opção do Professor, mediante adequação proporcional de seu vencimento à carga horária trabalhada. § 3º – O professor com regime de trabalho de 10 (dez) ou 20 (vinte) horas semanais poderá prestar serviço ou ministrar aula extraordinária, até o limite máximo de 40 (quarenta) horas semanais, percebendo, para tanto, remuneração proporcional à carga horária trabalhada, sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira.
Férias, recessos e licenças	Art. 32. As férias do Professor serão de 30 (trinta) dias consecutivos,

previstas	<p>segundo o calendário escolar elaborado de acordo com as normas previstas em lei.</p> <p>Parágrafo único – Os Professores em exercício nos Estabelecimentos de Ensino terão direito, além das férias previstas no caput deste artigo, a um recesso remunerado de 30 (trinta) dias, condicionado ao cumprimento do calendário escolar, composto de 200 (duzentos) dias letivos e 10 (dez) dias destinados a atividades de formação continuada.</p> <p>Art. 208 Conceder-se-á licença ao funcionário efetivo ou em comissão:</p> <p>I- para tratamento de saúde;</p> <p>II - quando acometido de doença das especificadas no art. 232;</p> <p>III - quando acidentado no exercício de suas atribuições;</p> <p>IV - para repouso à gestante 180 dias;</p> <p>V - por motivo de doença em pessoa da família;</p> <p>VI - quando convocado para serviço militar;</p> <p>VII - para o trato de interesses particulares;</p> <p>VIII - à funcionária casada, por motivo de afastamento do cônjuge, funcionário civil ou militar ou servidor de autarquia, empresa pública, de sociedade de economia mista ou fundação instituída pelo Poder Público;</p> <p>IX - em caráter especial;</p> <p>X - para concorrer a cargo eletivo;</p> <p>XI - para frequência a curso de aperfeiçoamento ou especialização.</p>
-----------	--

FONTE: Lei Complementar 103/2004 (dados trabalhados pelo autor).

ANEXO 7

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná e a progressão na carreira

FORMA DE PROGRESSÃO	DISPOSIÇÃO
Progressão baseada na formação acadêmica e na titulação	<p>Art. 11. A promoção na Carreira é a passagem de um Nível para outro, mediante titulação acadêmica na área da educação, nos termos de resolução específica, ou Certificação obtida por meio do Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, previsto nesta Lei, com critérios e formas a serem definidos por lei.</p> <p>I – Os Níveis Especial I, Especial II e Especial III ficam reservados aos profissionais referidos no artigo 5º, § 2º, desta Lei, que possuam formação em Nível Médio, Licenciatura Curta e Licenciatura Curta com estudos adicionais, respectivamente;</p> <p>II – Será promovido para o Nível I, na mesma Classe em que se encontra na Carreira, o Professor de Nível Especial que obtiver Licenciatura Plena;</p> <p>III – Será promovido para o Nível II, na mesma Classe em que se encontra na Carreira, o Professor com Licenciatura Plena que obtiver pós-graduação com carga horária mínima de 360 (trezentos e sessenta)</p>

	<p>horas, na área da educação, com critérios definidos pela Secretaria de Estado da Educação;</p> <p>IV – Será promovido para o Nível III, Classe 1, o Professor que estiver no Nível II, Classe 11, e que obtiver Certificação por meio do Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, nos termos da lei, para a qual será aproveitada a Titulação obtida em curso de pós-graduação como critério total ou parcial para obtenção da Certificação.</p> <p>§ 1º – Entende-se por Titulação a Habilitação, a Licenciatura Plena, a Especialização, o Mestrado e o Doutorado, obtidos em curso autorizado e reconhecido pelos órgãos competentes, ou, quando realizados no exterior, devidamente validado por instituição brasileira pública, competente para este fim.</p> <p>§ 2º – Entende-se por Certificação aquela obtida por meio do Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, previsto nesta Lei, para fins de promoção na Carreira.</p> <p>§ 3º – As promoções previstas nos incisos I, II e III deste artigo ocorrerão a qualquer tempo, e serão efetivadas mediante requerimento do Professor, devidamente instruído, sendo que, uma vez deferido, a remuneração correspondente será paga retroativamente à data do protocolo.</p> <p>§ 4º – A promoção prevista no inciso III ocorrerá dentro do programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, com normas de progressão disciplinadas mediante lei específica e remuneração paga a partir da data da Certificação.</p> <p>§ 5º - A Secretaria de Estado da Educação garantirá ao Professor que ingressar no Nível III a oportunidade de, em 15(quinze) anos, alcançar a última Classe da Carreira.</p>
Progressão/evolução baseada na formação continuada e na avaliação de desempenho	<p>Art. 14. A progressão na Carreira é a passagem do Professor de uma Classe para outra, dentro do mesmo Nível, e ocorrerá mediante a combinação de critérios específicos de avaliação de desempenho, com normas disciplinadas mediante lei, e participação em atividades de formação e/ou qualificação profissional relacionadas à Educação Básica, bem como à formação do Professor e à área de atuação, nos termos de resolução específica.</p> <p>§ 1º – A primeira progressão ocorrerá após o cumprimento do estágio probatório.</p> <p>§ 2º – A avaliação de desempenho deve ser compreendida como um processo permanente, em que o professor tenha a oportunidade de analisar a sua prática, percebendo seus pontos positivos e visualizando caminhos para a superação de suas dificuldades, possibilitando, dessa forma, seu crescimento</p>

	<p>profissional.</p> <p>§ 3º – A cada interstício de 02 (dois) anos ficam computados até 15 (quinze) pontos para avaliação de desempenho e até 30 (trinta) pontos para atividades de formação e/ou qualificação profissional.</p> <p>§ 4º – A cada 15 (quinze) pontos acumulados, na forma do parágrafo anterior, o Professor terá garantida a progressão equivalente a (01) uma Classe, podendo avançar até 03 (três) Classes na Carreira, por interstício de 02 (dois) anos.</p> <p>§ 5º – Os pontos não utilizados em determinada progressão serão aproveitados na progressão subsequente, excetuando-se aqueles obtidos em decorrência da avaliação de desempenho.</p> <p>§ 6º – Fica estabelecida a data de 1º de outubro para a primeira progressão na Carreira.</p> <p>Art. 15. A Secretaria de Estado da Educação garantirá os meios para progressão do Professor.</p> <p>Art. 16. Não poderá ser utilizada a mesma Certificação, Titulação ou comprovante de realização de atividades de formação e/ou qualificação profissional para mais de uma forma de avanço na Carreira, seja por promoção ou progressão.</p> <p>§ 1º – O professor detentor de dois cargos poderá usar a nova Certificação, Titulação ou comprovante de realização de atividades de formação e/ou qualificação profissional em ambos os cargos.</p> <p>§ 2º - o Professor detentor dos títulos de mestre ou doutor poderá utiliza-los tanto para promoção ao Nível II como para o Nível III, nos termos da presente Lei.</p>
--	--

FONTE: Lei Complementar 103/2004 (dados trabalhados pelo autor).

ANEXO 8

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná e os componentes da remuneração docente

COMPONENTES DA REMUNERAÇÃO ⁵¹	DISPOSIÇÃO
Vencimento	<ul style="list-style-type: none"> - Diferenciação por titulação (art. 22) - Diferenciação por progressão (art. 22)
Gratificações	<ul style="list-style-type: none"> - Período Noturno: Gratificação de 20% (vinte por cento) sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao Professor, segundo a carga horária, para o exercício no período noturno, compreendido a partir das 18 (dezoito) horas (art. 27, inciso I). - Educação Especial: Gratificação de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao Professor com habilitação específica na área de Educação Especial, quando no exercício de docência e atendimento pedagógico especializado aos alunos com necessidades educacionais especiais (art. 27, inciso II). - Direção e Direção auxiliar de escola: Gratificação de 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento inicial da Carreira do Professor, correspondente ao Nível I, Classe 1, para o exercício da função de Diretor de Estabelecimento de Ensino. <p>Parágrafo único - O Professor em exercício da função de Diretor Auxiliar de Estabelecimento de Ensino perceberá gratificação equivalente a 90% (noventa por cento) da gratificação percebida pelo Professor em exercício da função de Diretor (art. 27, inciso III).</p>
Adicionais	<ul style="list-style-type: none"> - Tempo de serviço: O Professor perceberá adicional por tempo de serviço, equivalente a um aumento periódico consecutivo que varia de 5% (cinco por cento) sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao completar 05 (cinco) anos de serviço público efetivo, em exercício, prestado ao Estado do Paraná à 50% (cinquenta por cento) sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao completar 35 (trinta e cinco)

⁵¹ Segundo o Art. 22: Remuneração é a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo de Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná, que compreende o vencimento, valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, acrescido das gratificações previstas nesta Lei.

§ 1º - Integram o vencimento o adicional por tempo de serviço e os valores percebidos pelo Professor em decorrência de aulas ou serviços extraordinários, conforme estabelecido nesta Lei.

§ 2º - Sobre o montante da remuneração incidirá contribuição previdenciária mensal, para efeitos de recebimento de proventos de aposentadoria.

§ 3º - Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, no que se refere às gratificações, aulas e serviços extraordinários, será considerada a média das contribuições.

	anos de serviço público efetivo, em exercício, prestado ao Estado do Paraná (art. 25).
Auxílio	- Auxílio Transporte: Os Professores em exercício nos Estabelecimentos de Ensino, Núcleos Regionais da Educação, Secretaria de Estado da Educação e unidades a ela vinculadas receberão auxílio transporte correspondente no mínimo a 24% (vinte e quatro por cento) sobre o vencimento do Nível I, Classe 5, da Carreira, com incidência para todos os efeitos legais, proporcional à jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais; sendo que o aumento da carga horária do Professor implicará o correspondente pagamento de auxílio transporte, na mesma proporção estabelecida no caput deste artigo (art. 26).

FONTE: Lei Complementar 103/2004 (dados trabalhados pelo autor).

ANEXO 9

Valor hora-aula PROFESSORES PSS – 2005 a 2010

ANO	FORMAÇÃO		
	LICENCIATURA PLENA	LICENCIATURA CURTA	SEM LICENCIATURA
2005	5,72	4,29	4,00
2006	5,72	4,29	4,00
2007	6,69	5,02	4,68
2008	7,04	5,27	4,91
2009	8,19	6,14	5,73
2010	8,60	7,31	6,02

FONTE: Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED (elaborado pelo autor)

ANEXO 10

Remuneração dos professores temporários (PSS) do Estado do Paraná – 2005 a 2010
(valores nominais)

ANO	FORMAÇÃO			
	LICENCIATURA PLENA	LICENCIATURA CURTA	SEM LICENCIATURA	CARGA HORÁRIA
2005	514,99	386,25	360,50	20 h
	1.029,99	772,50	721,00	40 h
2006	514,99	386,25	360,50	20 h
	1.029,99	772,50	721,00	40 h
2007	602,75	452,07	421,92	20 h
	1.205,51	904,14	843,85	40 h
2008	696,17	522,14	487,33	20 h
	1.392,35	1.044,28	974,66	40 h
2009	737,94	553,47	516,57	20 h
	1.475,89	1.106,94	1.033,14	40 h
2010	774,00	657,90	541,80	20 h
	1.548,00	1.315,80	1.083,6	40 h

FONTE: Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED (elaborado pelo autor)

ANEXO 11

Pagamentos (QPM e PSS): 2005 a 2009 (Valores Nominais)

	QPM	PSS	TOTAL PROFESSORES
2005	62.612.718,32	6.569.194,23	93.151.586,39
2006	69.545.848,89	13.296.959,72	99.977.294,94
2007	81.068.647,20	19.046.316,96	118.954.631,85
2008	94.678.677,16	27.135.243,99	142.663.108,50
2009	97.669.436,97	24.849.991,22	164.709.449,60

FONTE: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná/ Departamento de Recursos Humanos (dados trabalhados pelo autor).

ANEXO 12

Salários Médios (QPM e PSS): 2005 a 2009 (Valores Nominais)

	QPM	PSS	TOTAL PROFESSORES
2005	1.265,46	1.024,67	1.114,34
2006	1.229,68	1.080,08	1.068,89
2007	1.434,20	1.309,65	1.259,91
2008	1.707,02	1.399,08	1.459,15
2009	1.554,55	1.191,16	1.548,51

FONTE: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná/ Departamento de Recursos Humanos (dados trabalhados pelo autor).